

A-6946

**Bronius Kazlauskas**

Docteur en Droit

# **L'ENTENTE BALTIQUE**

**Préface de M. Robert Redslob**

Professeur à la Faculté de Droit et des Sciences Politiques  
de l'Université de Strasbourg

LIBRAIRIE DU RECUEIL SIREY

SOCIÉTÉ ANONYME

22, Rue Soufflot - PARIS (V°)

—  
1939

# **L'ENTENTE BALTIQUE**

---

**Bronius Kazlauskas**

Docteur en Droit

# **L'ENTENTE BALTIQUE**

**Préface de M. Robert Redslob**

Professeur à la Faculté de Droit et des Sciences Politiques  
de l'Université de Strasbourg

4-11

2.2.2.2

LIBRAIRIE DU RECUEIL SIREY

SOCIÉTÉ ANONYME

22, Rue Soufflot - PARIS (V°)

1939

A MON PÈRE, A MA MÈRE



A TOUS LES MIENS





## PRÉFACE

---

*Mon cher élève et ami,*

*J'ai suivi avec beaucoup d'intérêt et de sympathie vos travaux scientifiques à notre faculté, qui ont abouti à cette étude de grand mérite.*

*La dédicace de votre ouvrage porte : « A mon père, à ma mère, aux miens ». J'ai bien senti que cet envoi « aux miens » s'adressait non seulement à vos proches, mais à toute la famille lituanienne, à votre patrie dont vous êtes fier d'être le citoyen. Je vous comprends. Car pour avoir séjourné dans votre pays et connu votre peuple, j'ai conçu pour la Lituanie une amitié et une admiration profondes.*

*Comment ne pas contempler avec un sentiment de vénération et un élan d'enthousiasme l'histoire de cette nation valeureuse qui, à travers toutes les tourmentes de son destin, n'a jamais désespéré d'elle-même, a gardé la conscience de sa personnalité indélébile et a toujours entretenu la flamme sacrée sur l'autel de sa croyance patriotique.*

*C'est cette force spirituelle qui a fait sa résurrection et qui lui vaut le respect du monde civilisé.*

*Elle et ses deux nations sœurs, la lettonne et l'estonienne, estimant avec une claire vision des réalités les dangers qui les menacent, mettent leur espoir dans leur bon droit et dans leur haute valeur. Elles se sont unies dans un esprit de solidarité pour défendre ensemble leur indépendance, achetée au prix de tant d'héroïsme, et pour conserver les*

*biens suprêmes de la civilisation sans lesquels la vie ne leur semble pas digne d'être vécue.*

*Vous avez voulu décrire ces liens qui unissent la triade baltique.*

*Vous avez ainsi attiré à nouveau sur ces trois pays l'attention du monde qui pense, qui croit à la liberté et qui, par conséquent, ne peut séparer sa cause de la vôtre.*

*Puisse votre livre, qui est non seulement porté par un esprit scientifique, remarquable pour votre jeune âge, mais aussi animé d'un bel enthousiasme civique, faire mieux connaître ces trois pays nordiques. Les connaître, c'est les aimer.*

*Forgeant ainsi de nouveaux liens de compréhension et d'amitié entre les trois peuples baltiques et l'Europe occidentale, vous avez bien mérité de votre patrie.*

**Robert REDSLOB,**

*Professeur à la*

*Faculté de Droit et des Sciences Politiques  
de l'Université de Strasbourg*

*Grand Officier de l'Ordre du Grand Duc Gediminas  
Officier de l'Ordre des Trois Etoiles*

## AVANT-PROPOS

---

La grande tourmente qui, de 1914 à 1918, bouleversa l'Europe, et le triomphe des Puissances Alliées qui entraîna l'écroulement en Europe centrale et orientale d'Empires disparates, fournirent à des nations, depuis longtemps asservies, l'occasion de secouer le joug et de conquérir de haute lutte la liberté et l'indépendance.

Les traités de paix n'ont pas créé un ordre nouveau, ils n'ont fait, à quelques exceptions près, que sanctionner un état de choses instauré par le cours inéluctable des événements.

Les peuples baltes, comme les autres, s'arrachèrent à leur oppresseur séculaire, pour chercher dans les cadres d'Etats souverains, l'épanouissement de leur personnalité nationale. Ainsi se dégagèrent des ruines de l'Empire tsariste et des remous de la révolution les Républiques d'Estonie, de Finlande, de Lettonie, de Lituanie et de Pologne.

Les traités mirent théoriquement fin à la guerre, mais la paix fut longue à se rétablir dans cette région de l'Europe et les frontières nouvelles furent en maint endroit tracées d'une façon arbitraire.

Le problème des peuples baltes a connu depuis des siècles bien des fortunes, mais il n'a rien perdu de son actualité. A ce carrefour des races, des civilisations et des intérêts, les grandes Puissances ont voulu de tout temps conserver leur liberté de manœuvre.

L'incertitude de l'heure exige que l'on fasse disparaître le germe des complications internationales, et que les

petites nations de cette région du globe réunissent leurs forces pour faire face au péril extérieur. Il est, en effet, d'autant plus urgent de chercher à la question balte une solution équitable que les signes précurseurs de l'orage apparaissent à l'horizon.

La S.D.N. s'est efforcée de créer la sécurité collective, mais elle n'y a pas réussi : elle s'est avérée impuissante à agir efficacement en faveur de la paix et à réparer les injustices dans les régions orientales de l'Europe (nous pensons ici à l'affaire de Vilno).

Il s'agit de dégager et de mettre en relief les difficultés qui troublent ces régions pour chercher ensuite les remèdes propres à les résoudre. Alors seulement il sera possible d'obtenir pour les Etats baltes un statut politico-juridique international.

Il existe, en effet, dans les Etats baltes, des signes de compréhension mutuelle, un désir de vivre en fraternelle intelligence et de concourir à l'œuvre commune de rénovation politique et économique. Mais ces premiers pas sont fort timides et ils doivent être encouragés, car l'avenir réserve encore aux peuples baltes des lourdes tâches.

Eclaircir ces problèmes et présenter pour l'avenir des solutions de principes, tel est le but de cette étude. C'est, en dehors de quelques articles parus dans la presse, le premier travail systématique qui ait été entrepris sur ce sujet et nous formons le vœu que les erreurs qui auront pu s'y glisser fassent l'objet d'une bienveillante indulgence.

Nous ne négligerons pas au cours de cette étude de donner un aperçu de la situation géographique et de l'histoire communes des Pays baltes, dont il est indispensable d'avoir des notions pour comprendre la formation et l'évolution de l'Entente baltique. Ces éléments sont d'ailleurs fondamentaux pour constituer une entente politique stable et solide.

Nous nous efforcerons d'autre part de mettre en relief la communauté de vie spirituelle de ces peuples, qui possè-

dent depuis longtemps déjà, nous pouvons l'affirmer avec certitude, une conscience balte commune, pour la défense de laquelle ils sont prêts à faire les plus grands sacrifices. Les peuples de la Baltique ne se sont jamais résignés à la servitude.

Nous ne saurions toutefois souligner à bon droit ces sentiments si nous n'étions en mesure de prouver par une analyse de divers domaines de la vie publique des Etats baltes, que ces derniers sont capables de vivre indépendants et de contribuer à l'idéal de la civilisation universelle.

Il nous faudra insister également sur l'idée qu'entre les peuples baltes, unis et groupés géographiquement, de civilisation et d'importance sensiblement identiques, l'union politique se présente comme un moyen naturel de défense des intérêts communs.

Nous ferons ensuite pas à pas le tour des tentatives nombreuses qui furent faites pour réaliser une Union balte, la Pologne et la Finlande comprises, puis nous passerons à l'Entente baltique actuelle des trois Républiques d'Estonie, de Lettonie et de Lituanie, conclue le 12 septembre 1934.

Pour justifier la création et l'existence de l'Entente baltique par rapport au droit des gens et pour trouver sa véritable nature juridique, nous devons entreprendre l'étude générale des ententes régionales en droit international.

A la fin de notre étude, nous examinerons la nouvelle orientation de l'Entente baltique vers la neutralité, solution reconnue par tous les Etats membres comme la mieux appropriée aux intérêts de cette région.

Nous devons reconnaître que tous ces problèmes sont beaucoup plus compliqués qu'il ne le semblerait à des esprits superficiels. Qu'est-ce que le régionalisme en droit international public? Qu'est-ce qu'une entente régionale? Quelle est sa place en droit international public? Aucun dictionnaire de droit international ou presque ne mèn-

tionne ces problèmes. Rares sont les ouvrages qui les touchent, et les actes internationaux, exception faite de l'article 21 du Pacte de la S.D.N., fort laconique d'ailleurs, se taisent sur ce sujet. Cette carence des sources a singulièrement compliqué notre tâche.

Il a fallu chercher les éléments nécessaires pour cette étude dans les documents diplomatiques et les actes des organismes internationaux. A l'aide de ces documents, nous avons essayé de retracer l'évolution de la notion de l'entente régionale et de lui chercher une place en droit international. En ce qui concerne l'Entente baltique en particulier, le manque de publications nous a contraint d'effectuer de longues recherches dans les bibliothèques et les archives des légations des Pays baltes à Paris. Enfin, nous basant sur les documents trouvés là-bas, nous nous efforcerons de faire une étude aussi claire que possible et un aperçu complet, sans prétendre cependant présenter un exposé sans lacune.

Notre seule ambition sera de mettre en évidence les problèmes urgents des Etats baltes et d'en chercher la solution. Si ce travail peut dans ces Pays gagner des esprits à l'idée d'une entente baltique, pacifique, avec une tendance toujours croissante vers un rapprochement plus étroit aboutissant à la formation d'un système confédératif, nous estimerons que nos efforts n'auront pas été vains.

Au seuil de cette étude, nous tenons à exprimer notre profonde gratitude à notre Maître, M. le Professeur Redslob, pour les précieuses directives et les conseils qu'il a bien voulu nous donner au cours de notre travail.

Nous sommes heureux aussi de remercier les légations de Lituanie, d'Estonie et de Lettonie à Paris, qui nous ont fourni la documentation nécessaire.

Nous remercions enfin tous ceux qui, d'une manière quelconque, nous ont aidé à l'accomplissement de notre tâche.

## CHAPITRE PREMIER

---

### NOTIONS ÉLÉMENTAIRES SUR L'ENTENTE BALTIQUE

---

#### § 1. — Aperçu géographique des Etats baltes

##### a) GÉOGRAPHIE PHYSIQUE.

Les Pays baltes occupent une situation géographique importante. En effet, ce sont les portes, sur la mer Baltiques, de la Russie septentrionale et centrale. Par Riga et par la Duna, on accède immédiatement à la région de Moscou. D'autre part, par les ports baltiques est desservie toute la Russie septentrionale.

Ces régions sont par conséquent des débouchés pour la Russie au point de vue politique et économique. C'est ce qui explique l'intérêt qu'avaient les Russes à les conserver. Elles étaient ainsi un enjeu important pour une puissance ambitieuse de domination et d'expansion dans la mer Baltique.

Il y a quelques pays en Europe qui se trouvent dans la même situation: ainsi le cas de l'Albanie qui est une porte d'accès vers les Balkans quand on vient de l'ouest, et ceci explique la politique italienne dans ce pays; la Belgique et les Pays-Bas, Etats des embouchures du Rhin, de la Meuse et de l'Escaut, qui sont les issues de l'Allemagne occidentale et qui furent l'objet de plusieurs guerres.

Les Etats baltes ne virent pas moins de guerres entre les peuples qui ont aspiré à dominer la Baltique.

Cette situation géographique impose aux Etats baltes une politique d'ensemble qui est à peu près celle des Hollandais et des Belges. Ceux-ci ont compris de bonne heure qu'il n'y aurait rien de plus funeste pour eux que de voir leurs ports transformés en base d'opérations soit contre la France, l'Allemagne, soit contre l'Angleterre.

Les Hollandais et les Belges ont la ferme résolution de ne se mêler à la politique internationale que dans la mesure où il est nécessaire de s'assurer des garanties pour qu'un voisin ne les oblige pas à servir de base d'opérations contre d'autres. De même, les Etats baltes, qui se trouvent politiquement dans la même situation ont, depuis leur constitution, très sagement pensé que, suivant l'expression de M. Mejerovics, ils ne doivent être que des « Ponts », c'est-à-dire des passages librement ouverts pour les communications et pour les échanges de toute nature entre la Russie d'un côté et le reste de l'Europe de l'autre. C'est ce qu'ils tentent de réaliser aujourd'hui.

\*\*

Partagés et disputés dans le passé entre l'influence suédoise ou allemande et celle de la Russie, les nouveaux Etats, nés de l'effondrement de l'empire tsariste, doivent à la survivance ou au réveil des nationalités d'avoir enfin accédé à une vie propre. Ils forment géographiquement deux groupes distincts :

I. — *La Finlande*, que les géologues considèrent comme un fragment de la Scandinavie, comme une partie de cet ensemble qu'ils appellent du nom de « Bouclier Baltique ».

II. — *Les Etats baltes* proprement dits, Estonie, Lettonie et Lituanie.

L'extension de l'empire tsariste vers l'ouest s'expliquait par l'absence, entre l'Europe centrale et orientale, de toute frontière naturelle. De Kaunas jusqu'à l'Oural,



pas un tunnel sur les voies ferrées ; seules les rivières, par l'inclinaison de leurs rives, apportent quelque variété dans cette plaine monotone.

Au nord-est seulement, les deux lacs unis de Pskov et de Peipous et le cours de la Narva servent de frontière naturelle entre la Russie et l'Estonie.

Au sud-est et au sud les lignes frontières, qui tantôt suivent le cours d'une rivière, tantôt traversent des forêts ou des marécages, sont toutes conventionnelles. D'un territoire à l'autre, les chaînes de collines se continuent et les plaines se prolongent. Dans la partie inférieure de son cours, la Duna arrose les campagnes lettones ; mais ce fleuve, ainsi que le Nemunas (Niemen) en Lituanie, n'a servi que dans une très faible mesure à donner aux peuples baltes leur cohésion et leur communauté de destinées. C'est par la mer Baltique, par le golfe de Riga, qui s'avance profondément dans les terres en baignant les côtes de l'Estonie et de la Lettonie, que s'est constituée leur unité.

C'est aussi par la mer que sont entrés les émigrants d'origine allemande, devenus les principaux propriétaires du sol, et détenteurs de toute la richesse nationale. Nous nous occuperons plus loin de la question de la mer Baltique par rapport aux Etats baltes. Du point de vue continental, dans leur ensemble, les Pays baltes sont une terre faiblement élevée au-dessus de la mer, mais dessinant tout de même quelques massifs de collines. Ces hauteurs, qui dans leur formation générale ressemblent au plateau accidenté de la Poméranie et de la Prusse orientale, constituent aussi une sorte de crête entre les côtes de la Baltique et les plaines continentales de l'intérieur.

Les Pays baltes appartiennent à plusieurs bassins fluviaux. Au nord-est, les eaux descendent vers le grand lac Peipous, et par la Narva s'étalent dans le golfe de Finlande.

Quelques ruisseaux nés sur le versant septentrional de

l'Estonie coulent aussi directement dans ce golfe. A l'ouest, la Duna en Lettonie, le Niemen en Lituanie, et d'autres cours d'eau moins importants, se jettent dans la Baltique.

La configuration définitive des terres des Pays baltes résulte de l'évolution de la Baltique lors de la disparition des glaciers. Quand les eaux des temps glaciaires devinrent la mer Baltique, le lent exhaussement du sol acheva de donner aux rivages baltes et à leurs îles leur configuration présente. Par leurs contours et leur relief, aussi bien que par la nature de leurs roches, les îles et l'Estonie même sont évidemment une même terre: la région continentale est restée presque insulaire par les vallées profondes qui la découpent, et les îles ne sont que le prolongement déchiqueté du continent.

*Les Côtes.* — Les cours d'eau qui se jettent dans le golfe de Finlande finissent par des deltas sablonneux. Les sables de la Narva, le plus important cours d'eau, ont été dressés, par le vent, en cordons de dunes aux pieds desquels s'étale la plage de Narva-Jossuu, station de bains de mer très fréquentée.

Depuis la côte occidentale de l'Estonie et celle du golfe de Riga, les falaises et les criques disparaissent jusqu'au delà de l'embouchure de la Daugava. Une côte basse et brumeuse s'étend sur les dépôts de la mer à Yoldia (1).

Grâce à des lagunes saumâtres où l'on utilise des boues médicinales, se sont développées Haapsalu, sur la terre ferme, et Kuressaare dans l'île Saaremaa, en Estonie.

A partir de la baie de Parnu commence un rivage sablonneux que longe un courant venu de la Baltique. Ce courant déplaçant les sables le long du golfe de Riga, modifie peu à peu les embouchures des rivières: la Pärnu ainsi

(1) Pendant que le glacier rétrogradait, l'espace qu'il abandonnait était envahi par la mer que les géologues, du nom d'un de ses mollusques caractéristiques, appellent la « Mer à Ioldia ».

déviée coule sur six kilomètres parallèlement à la côte, avant de se jeter dans la mer. Les rivières de Courlande sont déviées également par le cheminement des sables. C'est de part et d'autre de l'embouchure de la Daugava que l'on voit le mieux les épisodes de la lutte entre l'eau et le sable: entre le lac Lilast à l'est et le lac Kanieri à l'Ouest, divers lacs et marais jalonnent l'emplacement d'un ancien Haff. Aussi des sables forment sur presque toute leur étendue les côtes lettones et lituanienes. Ces sables en certains endroits sont encore mobiles; les vents qui soufflent d'une manière régulière de l'ouest à l'est en ont fait des dunes mouvantes qui, ainsi qu'il est fréquent sur ces côtes du nord de l'Europe, ont recouvert des villages et provoqué au cours de l'histoire un certain nombre de catastrophes. Le plus souvent on les rencontre à l'état de *kaugern* ou dunes fixées par des forêts de pins, laissant entre elles des couloirs humides et herbeux, tels que les *kuhrische nehrungen*.

*Climats et végétations.* — Sur cet espace de terre, on peut observer la transition de l'Europe centrale vers la Russie et voir s'atténuer assez vite l'influence maritime.

La température moyenne de janvier, qui est de  $-2^{\circ},2$  à Liepoja, et de  $-2^{\circ},7$  à Ventspilis, descend à  $-4^{\circ}$  à Kaunas,  $-6^{\circ},3$  à Tartu où l'on a enregistré un minimum absolu  $-36^{\circ},2$ . L'Ema, à Tartu, est bloqué par les glaces pendant 119 jours; le Nemunas (Niemen), à Kaunas, pendant 77 jours seulement. La région littorale est favorisée par rapport à l'intérieur. Quand on va vers la côte prussienne, si faible que soit la différence de latitude, on voit diminuer rapidement la durée de l'embâcle: alors que la glace occupe le port d'Helsinki pendant 139 jours en moyenne, celui de Tallin ne compte que 48 jours de congélation. Liepoja (Liban) et Klaipeda (Memel) ne sont presque jamais inaccessibles.

C'est pourquoi la Russie, après avoir obtenu de la Let-

tonie un passage vers la mer, a construit à Liepoja un port pour l'exportation des blés et l'a relié à l'une de ces grandes voies ferrées venant de la ligne dite Orel-Libau.

En été, les différences de température sont moins grandes : la température de juillet, atténuée par la mer, est de 16°4 à Liepoja. Le golfe de Riga, en revanche, encadré par les terres, a une moyenne en juillet de 17°,8 à Riga, où on connaît un maximum de 38°,2. Tartu n'accuse qu'une moyenne de 16°,9.

Les Pays baltes ne possèdent qu'une végétation pauvre et assez uniforme. L'influence du sol s'y traduit, comme en Russie, par la prédilection du pin pour le sable et du sapin pour les sols plus humides. Ces arbres, avec le bouleau, constituent les principales essences des forêts qui sont une des ressources principales des Etats baltes.

#### b) GÉOGRAPHIE POLITIQUE.

*Les populations.* — Deux groupes principaux de populations se partagent le territoire des Etats baltes: 1° Au nord, les Estoniens, de race et de langue finnoises; 2° Au sud, les Lettons et les Lituaniens, qui forment un groupe à part d'Indo-Européens appelé parfois « groupe balte ». Les langues lettone et lituanienne se ressemblent beaucoup. Le lituanien est toutefois d'un type plus archaïque que le letton et c'est de toutes les langues indo-européennes celle qui accuse la plus étroite parenté avec le sanscrit. Mais ces deux langues n'ont été écrites que très tard après la Réforme: le plus ancien texte lituanien connu, traduction d'un chant d'église, ne date en effet que de 1545.

Restées langues orales des paysans, le letton et le lituanien ont dû admettre des mots empruntés aux langues écrites des maîtres du pays. En Lettonie, où l'ordre teutonique conserva le pouvoir jusqu'en 1561, et où subsista jusqu'à nos jours une classe influente de grands propriétaires fonciers allemands, ce furent des termes allemands. En

Lituanie, pays dont les seigneurs étendirent leur autorité jusqu'en Russie Blanche et même jusqu'à Kiew, c'est au blanc-russien, puis au polonais, que se firent les emprunts.

Toujours est-il que le letton et le lituanien, à cause de la condition inférieure de ceux dont ils étaient la langue exclusive, n'ont connu leur avènement à la vie littéraire qu'au cours du XIX<sup>m</sup> siècle, quand le servage fut aboli dans les Pays baltes. Encore, la politique de russification, pratiquée surtout à partir du règne d'Alexandre III, a-t-elle paralysé l'essor du letton, de l'estonien et du lituanien comme langues enseignées et imprimées.

Il a fallu les événements de 1918 pour donner à ces trois langues la dignité de langues nationales.

Lorsque les Pays baltes se sont séparés de la Russie, les frontières des trois Etats, entre lesquels se partagent aujourd'hui ces pays, ont suivi assez fidèlement les limites linguistiques respectives de l'estonien, du letton et du lituanien.

Les trois Etats baltes jouissent d'une homogénéité nationale et linguistique très suffisante: on compte 87,7 % d'Estoniens en Estonie; 73,4 % de Lettons en Lettonie, et 83,9 % de Litvaniens en Lituanie. Les minorités se composent d'éléments ethniques introduits dans les Pays baltes par les vicissitudes historiques de ces derniers siècles. Les premiers Allemands qui s'établirent en Livonie furent des marins de Lubeck, naufragés en 1159, à l'embouchure de Daugava. D'autres vinrent les rejoindre: ensuite arrivèrent des moines, bientôt après des chevaliers.

Au XVI<sup>m</sup> siècle a lieu, comme en Prusse, la conversion au protestantisme, ce qui explique la prédominance de la religion luthérienne en Estonie et en Lettonie. La Lituanie, tout en restant un Etat indépendant, était liée par une union avec la Pologne catholique.

La guerre du Nord apporta de grands changements à cet état de choses, et la conclusion de la paix, en 1721, valut

à la Russie: l'Estonie et la Livonie. Les partages de la Pologne et de la Lituanie achevèrent de donner à la Russie, en 1795, avec la Courlande et la Lituanie, l'ensemble des Pays baltes. Mais l'influence des Allemands, qui détenaient d'immenses domaines et l'emportaient numériquement dans les grandes villes, restait considérable et l'enseignement fut donné en allemand à l'Université de Tartu jusqu'en 1815. De même en Lituanie, où le polonais était la langue administrative depuis 1696, presque tous les fonctionnaires étaient Polonais sous Alexandre I<sup>er</sup>, et le catholicisme restait la religion de 85 % des habitants.

Dans la composition des minorités ethniques, se joignent aux Allemands, aux Russes et aux Polonais, les Juifs, attirés par le commerce ou refoulés de Russie, en vertu du règlement qui leur interdisait, sauf à un petit nombre de privilégiés, de s'établir à l'est d'une ligne allant de Pskov à Harkov.

Le tracé de la frontière orientale a été favorable à l'Estonie et à la Lettonie et leur a valu quelques cantons où les Russes sont relativement nombreux, parfois en majorité. La ville de Narva, en Estonie, compte 29 % de Russes, et l'étroite bande de terre adjugée à l'Estonie à droite de la Basse Narva est peuplée de Russes et le russe y est parlé par 63 % de ses habitants. Aussi, dans l'ensemble de l'Estonie, les Russes représentent-ils 8,2 % de la population. En Lettonie, ils figurent pour 12,5 % de l'effectif des habitants. C'est le résultat de l'attribution à cet Etat de la ville de Daugavpilis et d'une partie de l'ancien gouvernement de Vitebsk.

En Lituanie, en revanche, on n'a compté en 1923 que 2,7 % de Russes contre 2,5 % de Polonais et 7,6 % de Juifs. La proportion de Juifs est particulièrement forte dans les villes.

Des 1.120.000 habitants (23 au kilomètre carré) que compte l'Estonie, 58,8 % vivent du travail de la terre, et

15,2 % de l'industrie. Près du quart de l'Estonie est formé de terres labourables; les pâturages occupent deux cinquièmes, les forêts un cinquième de la superficie totale. Le seigle et la pomme de terre sont les cultures dominantes dans le nord; l'avoine dans le sud. C'est dans le sud aussi que se maintient la culture du lin. L'effectif du bétail, reconstitué, dépasse 38 têtes au kilomètres carrés, avec un accroissement sensible des bêtes à cornes et une tendance au développement de l'industrie laitière.

La principale ressource minérale consiste dans les schistes bitumeux, qui servent au chauffage, bien qu'ils laissent un fort résidu de cendres, et qui fournissent en outre du gaz, du goudron et de l'huile minérale.

Il y a en Estonie huit villes de plus de 10.000 habitants, et la population urbaine, en augmentation régulière, a atteint en 1931, 30 % de la population totale. La capitale Tallin a 130.000 habitants. Viennent ensuite: Tartu (70.136 h.), Narva (24.800 h.), Pernu (20.678 h.), etc...

Le port de Tallin assure les trois quarts du commerce extérieur de l'Estonie. Tartu, dont les origines remontent au XI<sup>m</sup>e siècle, doit sa renommée à son Université qui, fondée en 1632, fermée moins d'un siècle après, a été rétablie en 1802 et est restée depuis lors un foyer intellectuel de premier ordre.

Plus encore que l'Estonie, la Lettonie est pauvre en ressources minérales. L'ambre, encore assez abondant entre le lac d'Engure et la côte jusqu'au siècle dernier, est devenu rare. L'industrie céramique utilise l'argile glaciaire.

Aussi 68 % des habitants vivent-ils de l'agriculture et de l'élevage. Les cultures sont les mêmes qu'en Estonie, y compris celle du lin. Mais l'effort des paysans, que la réforme agraire a rendu propriétaires des domaines seigneuriaux d'autrefois, tend de plus en plus à accroître l'effectif des animaux de boucherie et de laiterie, et les

coopératives assurent au lait et au beurre dûment contrôlés des débouchés en Allemagne et en Angleterre.

Un des principaux produits du sol est le bois, car les forêts couvrent encore 28 % de la surface du pays. Pour le transport des bois, coupés en hiver, la Daugava est une précieuse voie. Le travail industriel des produits du sol et de l'élevage, ainsi que la possession d'un réseau plus développé de communications font que la population urbaine (34 % du total) est plus nombreuse qu'en Estonie. 23 % de la population recensée en 1925 vivait dans les villes de plus de 10.000 habitants; 18 % dans la seule ville de Riga, qui, malgré les ravages des guerres, l'amointrissement de ses grandes usines de métallurgie et de caoutchouc, avait reconquis son effectif de 1914, et l'a depuis lors sensiblement dépassé (378.000 habitants en 1930). Fondée en 1201, Riga entra dans la Ligue Hanséatique en 1284 et entretint des relations avec tous les pays riverains de la Baltique et même avec l'Angleterre et la France. Depuis le XVI<sup>m</sup> siècle, malgré le changement de domination, Riga était en pleine prospérité. La création du réseau ferré en avait fait un débouché pour les blés du midi, le beurre et les œufs de Sibérie. Avec ses treize kilomètres de quais, sa surface d'eau de 825 hectares, son élévateur, son frigorifique, le port comprend: le port de bois, le port proprement dit, les deux avant-ports de Milgravis et de Bolderaja, le port d'hiver, tous desservis par des voies ferrées et rendus praticables en hiver à l'aide de brise-glaces. La capitale de la Lettonie, Riga, ne cesse de grandir. A l'époque actuelle, il y a dans cette ville une université, des musées, des bibliothèques, des écoles spéciales, sans oublier un institut et un lycée français.

Deux autres ports: Venspilis et Liepaja, contribuent eux aussi à l'activité commerciale de la Lettonie. Liepaja (61.000 habitants), qui date du XIII<sup>m</sup> siècle, se développa surtout dans les dernières années de la domination russe;



on y construisit un port de guerre et le chemin de fer l'unit à Orel (Russie Blanche). La métallurgie y est active, ainsi que la fabrication des conserves de poissons.

Viennent ensuite les villes de Daugavpilis, sur la Daugava, au croisement de la voie ferrée de Berlin à Leningrad et de celle de Riga à Orël; Jelgava (33.000 h.) et Rezekne (12.000 h.), centre commercial de la Letgalie, pays des cultures de lin.

Plus encore que ses deux voisins du Nord, la Lituanie vit de l'agriculture et de l'élevage, qui occupent plus de 79 % de ses habitants. Les cultures sont les mêmes que celles des Pays baltes. Parmi les animaux domestiques, le paysan lituanien semble avoir une prédilection pour l'élevage du porc. Les paysans lituaniens ont conservé une race spéciale de chevaux indigènes « zemaituëai », petits, mais robustes et très rapides.

Les forêts couvrent encore près de 17 % de la surface de la Lituanie, mais l'exploitation abusive qui en a été faite pendant la guerre en a réduit notablement la valeur.

La Lituanie ne possède que cinq villes de plus de 10.000 habitants. La principale est la capitale, Kaunas, 110.000 h. La domination russe en fit une des plus puissantes forteresses de la frontière occidentale sur la grande voie ferrée de St-Petersbourg à Berlin.

A l'issue du Kurischen Haff, Klaipeda (Memel) (34.000 h.) fut cédée à l'Allemagne, en mars 1939, à la grande douleur des lituaniens, car c'était leur unique port sur la Baltique et il était d'une importance énorme pour la Lituanie. Viennent ensuite Siauliai (22.000 h.), Panevezys, etc...

Il y a lieu de noter aussi que la vie industrielle se développe de plus en plus en Lituanie. Ces dernières années entre autres deux grandes fabriques de sucre ont été construites.

*Les Puissances du littoral baltique.*

Sur la côte de la Baltique, un certain nombre de Puissances se sont formées à diverses époques de l'histoire. Elles avaient besoin de cette mer et se sont imposées des vocations maritimes. Ainsi la Baltique fut d'abord un lac scandinave, à l'époque lointaine des invasions normandes et danoises. Puis ce fut un lac allemand, à l'époque de la ligue hanséatique, qui entre 1250 et 1535 a cerné de ses ports tout le littoral balte. La Baltique fut ensuite un lac danois : le Danemark faisait de la Baltique une sorte de lac commercial et militaire et il entretenait une lutte contre la Pologne qui avait besoin du débouché balte pour envoyer ses bois, son chanvre, son blé, aux Pays-Bas et à la Grande-Bretagne, dont les flottes exigeaient des mâts, des cordages et du blé polonais.

Au XVIII<sup>me</sup> siècle, la Baltique fut un lac suédois : époque des conquêtes de Gustave-Adolphe et de Charles X, roi soldat. Les riverains baltes furent menacés de cet impérialisme. Ce fut la Hollande qui les sauva, de deux manières : d'abord au point de vue militaire, par les victoires de Ruyter, ensuite au point de vue juridique, par Grotius qui, le premier, formula et appliqua à la Baltique la théorie de la liberté des mers.

Les victoires de Pierre le Grand, en 1721, affranchissent définitivement les Pays baltes de la Suède. La période suivante marque le début de la concurrence entre la Russie et l'Allemagne. L'une et l'autre prétendent dominer la Baltique. Tandis que la Russie impose sa domination aux Pays baltes et à la Finlande, l'Allemagne y développe sa civilisation. Les grands propriétaires de terres, les barons baltes, fonctionnaires du tsar, sont l'avant-garde de la langue et des coutumes germaniques. La concurrence prit fin par la maîtrise de la Baltique par l'Allemagne pendant la Grande Guerre. Mais après l'armistice, l'Allemagne n'y était plus prédominante, elle se trouvait supplantée par

l'Angleterre, qui, à vrai dire, ne se désintéressait jamais de la Baltique.

Depuis Cromwell, le pavillon anglais fut celui qu'on vit le plus souvent sur la Baltique. En 1807, par exemple, les navires de guerre britanniques bombardèrent la flotte danoise dans le port de Copenhague. L'Angleterre revint à la charge en 1850, lorsqu'elle bombarda Bomar-Sund dans les îles Aland.

Pendant plus d'un siècle, la grande rivale de la politique anglaise sur la Baltique avait été la Russie. Puis, dès 1871 environ, la rivale fut l'Allemagne. Mais le champ devint libre en 1919 et l'Angleterre crut alors l'occasion favorable: dès que les mines furent enlevées, après l'armistice, une escadre britannique pénétra de nouveau dans la Baltique et, pendant toute l'année, livra combat entre la Courlande et la Finlande. Elle bombarda Cronstadt, et défendit Riga contre les troupes allemandes. La politique anglaise en 1919 visait donc à la maîtrise de la Baltique. Le régime accordé à Dantzig, la neutralisation du canal de Kiel et des îles Aland, la séparation de la Prusse orientale du reste de l'Allemagne par le « corridor polonais » furent l'œuvre de l'Angleterre pour affaiblir l'Allemagne sur la Baltique.

Quant au littoral russe, l'Angleterre en écarta la Russie soviétique, ou du moins elle ne lui laissa qu'un accès aussi étroit que possible, de 250 kilomètres à peu près, au fond du golfe de Finlande, en faisant des petits pays baltes, anciennes provinces russes, des Etats indépendants.

En somme, le principe qui a régi l'histoire était : la Baltique au plus fort.

#### *La position de la Pologne entre les Puissances du littoral baltique.*

La Pologne est un Etat continental. Chaque fois qu'au cours des siècles une expansion quelconque de la Pologne essayait de se faire jour, elle fut arrêtée à l'ouest par l'Al-

Allemagne et à l'est par la Russie. Cependant des facteurs géographiques ont permis à la Pologne de sortir de cette étreinte entre les deux Puissances: c'étaient ses voies d'eau, ses fleuves, qui sont très nombreux. La Vistule a joué un grand rôle au point de vue politique et économique en Pologne. C'est le seul fleuve qui aille vers la Baltique. Dans tout son cours supérieur, la Vistule est le lien entre les petites villes polonaises et Cracovie. Autour de la Vistule s'est concentrée, au cours de l'histoire, la vie politique et économique de la Pologne. Ce fut la Vistule, sortie séculaire de la Pologne sur la mer, qui, traversant des pays purement polonais, permit à la Pologne de résister à la pression de l'Allemagne et de la Russie et assura à la fois sa liberté politique et son expansion commerciale.

Par son défaut de vocation maritime et sa position géographique, la Pologne n'a jamais été une nation de marins. Elle n'est parvenue à la Baltique, qu'en vertu du Traité de Versailles, pour assurer son développement continental.

#### *La position des Etats baltes.*

Mais au cours des luttes pour le *dominium maris Baltici*, que fut le sort du littoral habité aujourd'hui par les petits peuples baltes? Il fut occupé par les nations de race et de civilisation particulières: Estoniens, Lettons et Litua niens, qui luttèrent pour sauvegarder leurs caractères nationaux jusqu'à la conquête de leur indépendance.

Tandis que la vie nationale se développait, une vocation maritime depuis leur indépendance se formait peu à peu. Etats agricoles, ils sont devenus exportateurs par excellence: bois, pâte à papier, lin, blé, etc..., prirent le chemin de la mer. Pour exporter il fallait une mer libre. L'esprit maritime des Etats baltes est née de la nécessité de l'exportation, de la lutte contre les principes du *dominium maris Baltici* et du *mare clausum*.

Les Etats baltes veulent l'application du principe nouveau: *la Baltique à tous les riverains*.

## § 2. — Traits historiques des Etats baltes

La question se posera peut-être de savoir pourquoi nous faisons ici une large place à l'histoire des Etats baltes.

Dans l'avant-propos, nous avons déjà indiqué que nous ne négligerions pas au cours de cette étude de donner un aperçu de l'histoire commune des Pays baltes, dont il est indispensable d'avoir des notions pour comprendre le sens et l'évolution de l'Entente Baltique. L'histoire est d'ailleurs un des facteurs fondamentaux qui commandent la constitution d'une entente politique stable et solide.

Une connaissance, bien que très élémentaire, nous aidera à mieux comprendre les tendances actuelles de ces peuples, leur psychologie politique et nous montrera la nécessité pour eux d'un rapprochement continu.

La Lituanie fut la première à apparaître dans l'histoire des Pays baltes avec une certaine organisation politique et capable de subsister comme Etat indépendant. Elle joua un grand rôle dans la lutte contre les nombreux ennemis qui menacèrent les Pays baltes.

Il nous a donc paru justifié de commencer cet aperçu historique par la Lituanie.

### a) LA LITUANIE.

La Lituanie s'étend sur 56.100 km<sup>2</sup> ; elle est peuplée de 2.393.000 habitants.

Avant la guerre, la Lituanie faisait partie de la Prusse et de la Russie. On entendait par Lituanie le pays habité par des populations d'origine lituanienne, c'est-à-dire une partie de la Prusse orientale, et, en Russie occidentale, une partie des gouvernements de Kovno, Vilna, Grodno et Souvalki. Le nombre des Lituaniens qui vivaient dans ces pays s'élevait à 5 millions environ.

Au point de vue ethnographique, on rattache aux Lituaniens, ou plutôt à la famille leto-lituanienne :

1°) Les Lituaniens proprement dits ;

2°) Les Prussiens ou Borussiens, qui habitaient les côtes de la Baltique, entre la Pregel et la Vistule inférieure et qui, asservis de bonne heure par les Teutoniques, avaient presque perdu, il y a deux siècles, les derniers vestiges de leur nationalité ;

3°) Les Lettons qui habitent la Courlande presque en entier, la Livonie méridionale, le sud-est du gouvernement de Vitebsk et quelques bourgs de la Lituanie.

Quand les Lituaniens se sont-ils établis dans le bassin du Niemen ? D'où venaient-ils ? Quelle route ont-ils suivie ? Autant de questions auxquelles leur apparition tardive dans l'histoire ne permet pas de répondre autrement que par des hypothèses. Il est vraisemblable qu'ils émigrèrent en Europe à la même époque que les slaves qu'ils précéderent, comme on peut le supposer d'après leur situation géographique.

Au IX<sup>m</sup> siècle après Jésus-Christ, les Lituaniens occupaient une grande partie du bassin de Niemen. On trouvait au nord-est, sur la rive gauche de la Duna, les Zemgaliai, et sur la rive droite les Lettons ; au sud, sur les bords de la Baltique, les Prussiens. Au XIII<sup>m</sup> siècle, les Lituaniens demeuraient seuls indépendants. Les Prussiens, les premiers, avaient été soumis par les chevaliers teutoniques après une sanglante résistance. Les survivants, assimilés par leurs vainqueurs, perdaient bientôt toute marque de leur nationalité. Les Lettons et les Zemgaliai, soumis par les Porte-glaives, conservaient cependant leurs mœurs et leur langue, et leurs descendants ont gardé au moins en partie cet héritage.

La situation géographique de la Lituanie explique en partie son histoire. Reserrée entre les Slaves et les Allemands, et ne pouvant dans la lutte s'appuyer sur des frontières naturelles, placée à la limite des civilisations orientale et occidentale, du Christianisme grec et de l'Eglise

romaine, demeurée jusqu'au XVI<sup>m</sup> siècle à un degré de culture qui, sans être aussi bas qu'on l'a prétendu, était pourtant inférieur à celui des peuples voisins, la Lituanie devait, tôt ou tard, perdre son indépendance politique. Son union avec la Pologne n'a pas changé son destin. Elle n'a fait que modifier les influences reçues, et suspendre au moins pour les provinces nationales la russification à laquelle celles-ci furent de nouveau soumises après le partage.

Ce qui a permis à la Lituanie, malgré cette situation, non seulement de subsister, mais aussi de grandir et d'étendre en un certain moment de son histoire sa domination jusqu'à la Mer Noire, c'est le courage du peuple lituanien et le génie militaire et politique de ses princes. Ceci s'explique aussi par le fait que les Lettons et les Prussiens, placés entre les Allemands et les Lituanien, retardèrent leur choc jusqu'au moment où ces derniers furent assez forts pour y résister. Sans ces circonstances peut-être, la Lituanie eut-elle aussi subi le sort des Lettons qui, dès 1225, étaient soumis par les Porte-glaives, et des Prussiens qui, dès la fin du XIII<sup>m</sup> siècle, après une résistance héroïque, étaient à leur tour définitivement subjugués par les Teutoniques.

L'histoire de la Lituanie n'est pas connue et l'obscurité qui entoure ses origines ne se dissipe guère qu'au XIII<sup>m</sup> siècle. A partir de cette époque d'ailleurs, l'ordre chronologique des événements est encore incertain, et dans la longue série de guerres où les mêmes adversaires se trouvaient en présence, la mobilité des frontières, l'occupation et la perte maintes fois renouvelées des mêmes territoires, la distinction peu claire entre les pays conquis ou seulement dominés, font qu'il est impossible de dater tous les accroissements territoriaux de la Lituanie et qu'en les attribuant à tel ou tel de ses princes, on commet nécessairement des erreurs.

Avant de se grouper autour d'un petit nombre de chefs, puis d'un chef unique, les Litvaniens vivaient par clans dans leurs forêts et leurs marécages, avec une sorte d'organisation communale très simple, sans lois écrites. Ils vivaient de produits agricoles et entretenaient des relations commerciales avec les Slaves et les Suédois. Divisés entre eux, ils ne s'unissaient que pour attaquer les Russes sur les territoires desquels ils faisaient de nombreuses incursions. La première mention qui soit faite des Litvaniens dans l'histoire se trouve dans la chronique de Nestor qui relate les victoires remportées sur eux en 1040 et 1045 par les princes russes. Ces expéditions et surtout le besoin de défendre leur indépendance et leur religion contre les Allemands les unirent au commencement du XIII<sup>e</sup> siècle. Il semble qu'alors leurs nombreuses principautés se soient fédérées.

Mindaugas fut le premier grand prince des Litvaniens. Il s'efforça par tous les moyens de réaliser l'unité nationale, et eut à lutter contre les Russes, les Polonais, les Porte-glaives, et contre ses neveux qui, mariés à des princesses russes, voulaient se détacher de la Lituanie. Pour résister aux Porte-glaives, il fit appel au pape Innocent IV et reçut le baptême et la couronne en 1252.

Mindaugas mourut assassiné en 1263, avant d'avoir achevé son œuvre, et la Lituanie, ensanglantée par la lutte du fils de Mindaugas contre les assassins de son père, retomba dans une anarchie qui dura vingt ans.

Vitenis rétablit l'ordre. Le successeur de Vitenis, son frère Gediminas (1315-1340), chef de la dynastie de Jagellons, fut le véritable fondateur de la puissance lituanienne. Il porta le titre officiel de Rex lituanorum et magnae partis Ruthenorum. Il remporta de grands succès sur les Russes soutenus par les Tartares. Il occupa la Volinie et s'avança jusqu'à Kiev.

A ce moment, la Lituanie est à l'apogée de sa grandeur



et peut être regardée par les occidentaux comme une barrière opposée aux Mongols.

Le grand duché de Lituanie formait alors un vaste empire s'étendant des rives de la Baltique aux bords de la Mer Noire, sur un territoire d'une superficie supérieure à un million de kilomètres carrés.

En présence du péril teutonique, le grand duc Gediminas écrivit le 26 mai 1323 au Pape Jean XXII une lettre émouvante. Dans cette supplique, il expliquait que plusieurs de ses prédécesseurs avaient offert d'appeler des missionnaires chrétiens et que lui-même était prêt à embrasser la foi catholique pourvu que ses compatriotes soient délivrés des chevaliers teutoniques. Le pape envoya alors en Lituanie deux prélats français, Barthélémy, évêque d'Alais, et Bernard, abbé du Puy. Des traités étaient déjà rédigés, quand de nouvelles exactions germaniques rendirent vaines les bonnes dispositions de Gediminas.

Comprenant que la Lituanie ne pouvait plus rester isolée, Gediminas noua des relations avec les différents peuples de l'Europe. Il organisa le pays, y attira des artisans et des artistes étrangers et négocia avec les villes hanséatiques. En un mot, il essaya d'introduire en Lituanie, par tous les moyens, la civilisation occidentale.

Il mourut en 1340, atteint par un projectile, dans une bataille contre les chevaliers, à Veliuona. A cet endroit, un tumulus géant fut élevé en l'honneur du Héros.

Gediminas ne put réaliser tous ses projets. Il avait réussi cependant à unifier la Lituanie. Dans cette confédération qui comprenait des Lituaniens, des Blancs-Russiens et des Ukrainiens, les peuples soumis contribuaient sans déplaisir au développement de la Lituanie.

Dans la marche orientale, les soldats de Gediminas montaient fidèlement la garde contre l'invasion tartare qui s'apprêtait de nouveau à forcer les portes de l'Europe.

Après la période de troubles qui suivit la mort de Gedi-

minas, deux de ses fils Algirdas et Keistutis régnèrent : l'un sur la Lituanie orientale, l'autre sur la Lituanie occidentale. Le règne d'Algirdas est rempli par des guerres contre les Teutoniques et les Tartares. Dans une bataille décisive sur la Rivière Bleue, il battit trois chefs tartares et les repoussa en direction de la Crimée, au-delà de l'embouchure du Don. L'invasion s'était brisée contre la muraille élevée par Mindaugas et Gediminas, mais ses flots impétueux essayaient toujours de forcer le passage qui conduisait en Europe occidentale. A plusieurs reprises, la Lituanie devint le boulevard de la civilisation qui préserva l'Europe du fléau tartare.

Vainqueur aussi des Russes, Algirdas marcha trois fois sur Moscou, pénétra jusqu'en Crimée, et à sa mort la Lituanie étendait sa domination de la mer Baltique à la mer Noire, du Bug aux sources du Donetz. Le règne d'Algirdas sur les terres russes favorisa le développement de l'influence russe. L'église orthodoxe fit de nombreux adeptes. Le mariage d'Edwige, reine de Pologne, et de Jogaila (Jogellon), fils d'Algirdas, qui a donné la dynastie lituanienne à la Pologne, arrêta ces mouvements. Mais le mariage de Jogaila, sa conversion au catholicisme, ne marquent pas la fin de la nation lituanienne. Jogaila dut laisser le gouvernement de la Lituanie à Vytautas, dont il avait tué en prison le père, Keistutis, héros des guerres contre les Allemands. Vytautas fit tous ses efforts pour sauvegarder l'indépendance de la Lituanie, et ce n'est qu'après sa mort, en 1430, que les destinées des deux Etats, Lituanie et Pologne, furent véritablement unies.

*Depuis l'union de la Lituanie et de la Pologne.*

En 1386, lors du mariage de Jogaila avec Edwige de Pologne, la grande principauté de Lituanie comprenait : 1° la Lituanie proprement dite, c'est-à-dire le bassin supérieur du Niemen et celui de son affluent la Vilija, avec la capitale de Gediminas, Vilnius ; 2° la Russie Blanche, c'est-

à-dire les anciennes principautés russes de Potsk et de Vitepsk; 3° la Russie Noire avec les villes de Tchernigov et l'ancienne métropole de la Russie, Kiew; 4° la Volinie avec Loutsk, la haute vallée de Pripet avec Brest-Litofsk.

La Lituanie était par conséquent l'Etat le plus vaste de l'Europe: de la Samogitie aux steppes du sud, elle allait d'une mer à l'autre.

Il s'en fallait de beaucoup, du reste, qu'elle fût un Etat cohérent et solidement organisé. Elle n'avait pas d'unité nationale: les Lituaniens proprement dits y étaient moins nombreux que les Russes. Elle n'avait pas d'unité religieuse non plus. Elle n'avait pas enfin de constitution politique: le pouvoir était héréditaire dans la famille de Gediminas, mais tous les princes issus de cette souche se le disputaient et leurs querelles favorisaient l'éclosion d'une puissance en partie lituanienne et en partie russe.

Cet Etat disparate, fondé uniquement sur la conquête, ne pouvait durer qu'en adoptant les institutions de ses voisins. Du temps de Gediminas, on avait vu déjà des Lituaniens adopter, pour leurs rapports avec les Etats voisins, la langue de leurs sujets russes, qui resta jusqu'au XVI<sup>m</sup> siècle la langue de leurs chancelleries. Toutes les ambitions des chefs lituaniens étaient tournées du côté de l'Est. Le cours naturel de cette évolution fut interrompu par le mariage de Jogaila. Celui-ci, ayant embrassé la religion romaine, essaya de faire de sa principauté un pays catholique, et favorisa l'influence polonaise. L'orientation subsista même après que Jogaila, obligé de choisir entre ses deux couronnes, eut été forcé de laisser la Lituanie à son cousin Vytautas. Les Lituaniens prirent part, à côté des Polonais, à la grande campagne contre l'Ordre teutonique qui se termina par la victoire de Tannenberg, en 1410: ils y gagnèrent la libération de la partie de la Samogitie que les Allemands avaient déjà conquise.

Vytautas n'entendait pas, du reste travailler à l'union

de la Lituanie à la Pologne. Il aurait voulu faire de la grande principauté un royaume égal en dignité au royaume de Pologne, libre de toute ingérence polonaise. Il songea à se faire couronner roi et à liquider de cette manière l'équivoque inhérente aux relations hiérarchiques du Roi et du Grand-Duc.

Le 6 janvier 1429, à Lutsk, en Lituanie, fut convoquée une des plus nombreuses assemblées que mentionne l'histoire du monde. Officiellement, on y devait traiter de la formation d'une ligue contre les Turcs, mais en réalité cette réunion devait avoir la solennité du couronnement.

« On y vit l'empereur Sigismond avec l'impératrice, le roi Wladislas Jagellon, le roi de Danemark Eric XIII, les princes de Suède, les ducs de Masovie, les grand-ducs Bazile de Mascovie, Borys de Twer, Olga de Rezan, les grand-maîtres des Chevaliers teutoniques et des Porte-glaives, les khans des Tatars, les ambassadeurs de l'empereur de Byzance Paléologue, les Magnats de Pologne et de Lituanie avec leurs pompeux cortèges » (2).

Malgré la résistance de la Pologne, l'empereur Sigismond envoya des ambassadeurs à Vilnius pour remettre à Vytautas la couronne et le sceptre. Les Polonais ne voulant pas admettre la rupture définitive des liens de la Lituanie avec la Pologne interceptèrent l'envoi de la couronne.

L'historien Lelewel écrit: « Les Polonais craignant que la réapparition du nom de royaume de Lituanie n'amènât un jour la dissolution de l'union à peine cimentée, barrent le chemin aux ambassadeurs impériaux que Vytautas attendait avec impatience, et ne leur permettent de passer ni par la Pologne, ni par la Poméranie » (3).

Vytautas ne se découragea pas. Une deuxième ambassade, en vue du couronnement, fut organisée par l'empe-

(2) *Charles Forster, Pologne*, Paris 1850, pp. 82-83.

(3) Joachim LELEWEL : *Histoire de la Lituanie et de la Ruthénie*, Paris et Leipzig, 1861, p. 155.

reur romain. Mais Vytautas mourut en 1430, avant l'arrivée de l'ambassade.

Ces faits historiques montrent clairement quelle importance la politique polonaise attachait à des liens étroits avec la Lituanie. Toute la tragédie de la Lituanie est que Vytautas n'a pas laissé d'héritiers ou de successeur digne de lui.

La Lituanie eut désormais tantôt le même souverain, tantôt un souverain particulier, mais toujours descendant de Jogaila (Jagellon). Cet état de choses dura jusqu'à la seconde moitié du XVI<sup>m</sup> siècle, où on put prévoir en Pologne l'extinction prochaine de la dynastie lituanienne de Jagellon, c'est-à-dire la disparition du seul lien politique des deux pays. D'autre part, en Lituanie, on était préoccupé par la force grandissante des princes de Moscou, de leurs prétentions sur les terres russes dépendantes de la grande principauté. De ces inquiétudes sortit en 1569 la célèbre *Union de Lublin*.

Pendant cette union, la Lituanie et la Pologne étaient deux pays jouissant d'une parfaite égalité. La Lituanie n'a jamais été une province polonaise, comme le prétendent les Polonais. La Lituanie constituait, en 1569, avec la Pologne, une *Rzeczpospolita Obojga Narodow* (République des deux peuples). Le Professeur Seignobos l'appelle : « Pologne-Lituanie » (4). Il s'agissait donc d'un Etat dualiste. L'unité des deux pays se manifesta seulement par le fait qu'ils avaient un chef unique et deux chambres législatives communes. La Lituanie garda son gouvernement et son administration. Le titre de Grand-Duc ainsi que le sceau de l'Etat lituanien étaient maintenus.

La Lituanie avait ses lois et son armée. Les frontières entre les deux Etats étaient constamment gardées (5).

(4) SEIGNOBOS : *Les aspirations autonomistes en Europe*, Paris, 1913, p. 7.

(5) Prof. HALECKI : *Evolution historique de l'Union polono-lituanienne* (*Monde Slave*, mai 1926).

« La Lituanie et la Pologne, dit M. Aulneu, formaient une double monarchie comparable à l'Etat fédéral d'Autriche-Hongrie, et leur constitution était fort compliquée. Bien qu'unis, les deux Etats vivaient d'une vie presque indépendante » (6).

D'après le Professeur Lappo, l'Union de Lublin avait le caractère d'une Confédération où plusieurs éléments de fédéralisme n'étaient pas suffisamment précisés (7).

En un mot, sans insister sur les détails, c'était une Union pleine de contradictions.

Il est évident qu'en dépit de toutes les précautions prises pour assurer l'autonomie et le caractère national de la Lituanie, le polonisme, secondé par la religion, a affaibli dans une certaine mesure l'individualité lituanienne.

La Lituanie fut entraînée par la Pologne dans son malheureux sort, lorsqu'elles furent toutes deux partagées entre leurs voisins en 1772, 1793 et 1795.

Au troisième partage, en 1795, la Russie obtint la Lituanie proprement dite, moins les districts situés à l'ouest du Niemen, qui devinrent prussiens, mais passèrent à leur tour, en 1815, sous la domination russe.

Depuis ce temps, et jusqu'à la Grande Guerre, la Lituanie n'a plus subi de modifications dans ses destinées.

Une véritable persécution religieuse et nationale se développa. Presque toutes les écoles furent fermées. La famille, foyer de la vie lituanienne, dut y suppléer à peu près totalement.

On pouvait croire que la Lituanie avait atteint la limite de ses épreuves lorsque le seul bien qui lui restât, son nom, lui fut enlevé par un ukase, en 1840, et lorsque sur les cartes, comme dans les actes officiels, le pays enchaîné, devint le « Territoire du nord-ouest ». Huit ans

(6) J. AULNEU : *Histoire de l'Europe centrale*, Paris, p. 538.

(7) LAPPO : *La Russie occidentale et son union avec la Pologne dans leur passé historique*, p. 170, Prague, 1924. (en russe).

plus tard, le Statut Lituanien, corpus juridique réglant toute la vie du pays depuis 1529, fut remplacé par le Code russe, incompatible avec les mœurs du pays. Un ordre administratif nouveau écartait les Lituaniens de tout office ; les magistrats, les fonctionnaires devaient être russes. Les sociétés d'entraide agricole furent dissoutes, les réunions et conférences interdites.

Cette sombre période fut aussi le moment où le peuple lituanien souffrit la plus grande misère matérielle. Le servage, depuis des siècles aboli dans les pays civilisés, avait connu une rigueur accrue depuis que le Tsar Paul I<sup>er</sup> avait renouvelé les privilèges de la noblesse. Certains seigneurs ne parcouraient leurs terres que le fouet à la main et le faisaient claquer sur le dos de leurs serfs. Ceux-ci ne pouvaient se plaindre à personne, car ils étaient jugés par les seigneurs eux-mêmes qui avaient sur eux le droit de vie et de mort.

### *La renaissance du nationalisme lituanien.*

La Lituanie, dont le sort était lié à celui de la Pologne, fut la première victime de la « célèbre république ». L'annexion de la Lituanie par la Russie présenta des caractères particuliers. Après les partages, la Lituanie fut tout simplement incorporée à l'empire russe, tandis que la Finlande conservait son autonomie et que les autres provinces baltes étaient soumises à l'autorité de la noblesse balte. Ce fut par conséquent la Lituanie qui ressentit le plus l'oppression tsariste. L'administration locale et les libertés furent supprimées avec brutalité.

Reprenons l'ordre des faits. Nous arrivons à l'époque napoléonienne. Napoléon était le libérateur qui, sur son cheval blanc, parcourait l'Europe, distribuant les couronnes, ressuscitant les peuples. La marche contre le colosse russe à travers le Niemen, éveilla une vive espérance dont Napoléon ne perçut peut-être pas l'ampleur.

Le 24 juin 1812, Napoléon franchit la frontière russe, et entra à Kaunas. Dans la banlieue de cette ville, d'une colline, surnommée encore aujourd'hui la « Colline de Napoléon », l'Empereur passa la Grande Armée en revue. Du 28 juin au 16 juillet, Napoléon séjourna à Vilno, la vieille capitale de la Lituanie. Il décréta dans cette ville la libération du peuple lituanien et organisa son gouvernement. Les Lituaniens remercièrent Napoléon et beaucoup d'entre eux entrèrent volontairement dans son armée afin de l'aider à détruire définitivement le Russe, oppresseur de leur pays. Mais la débâcle de la retraite fit sombrer ces plans.

La Lituanie actuelle se rappelle avec reconnaissance son premier libérateur. En mai 1937 eu lieu à Kaunas une exposition de souvenirs de l'époque napoléonienne.

En novembre 1830, la Révolution qui éclatait en France fut le signal d'un soulèvement général. Mais l'insurrection fut noyée dans le sang et une terrible répression s'abattit sur la Lituanie comme sur la Pologne. Le vainqueur ferma l'Université de Vilno qui faisait l'orgueil de la Lituanie.

En 1863, une nouvelle insurrection rangea les Lituaniens aux côtés des Polonais. Mais comme le spécifia l'animateur du soulèvement, Kalinauskas, la Lituanie luttait pour sa propre indépendance et non pour renouveler son union néfaste avec la Pologne. La révolte, rapidement étouffée, une répression terrible s'ensuivit. En 1864, l'usage de la langue lituanienne fut interdit, de même que l'impression des livres.

Devant cette persécution politique et intellectuelle, les Lituaniens réagirent et s'organisèrent. C'est à peu près à cette époque qu'il faut faire remonter l'origine du mouvement national lituanien, qui s'orienta contre la Russie et aussi, ce qui à première vue peut paraître surprenant, contre la Pologne. Cela se comprend, car l'ancienne Union Polono-Lituanienne avait été le fruit d'un accord entre la



noblesse lituanienne et celle de la Pologne. Or, les masses lituaniennes avaient échappé à la polonisation en maintenant l'usage de la langue et des mœurs lituaniennes. Elles labouraient ardemment la terre dont la propriété leur était refusée, et doubleraient, à l'égard de la noblesse, leur antagonisme social d'une sorte d'antagonisme national.

D'autre part, à partir de 1861, les paysans lituaniens, bénéficiant de la suppression du servage dans l'Empire russe, avaient commencé à acquérir des terres. Il se constitua ainsi en Lituanie une nouvelle classe sociale, celle des petits propriétaires, peu importants au début, mais dont les fils allèrent s'instruire aux Universités russes. Ces jeunes enthousiastes apprirent le passé de leur patrie opprimée et affirmèrent la valeur de sa langue. Après leurs études, ils devinrent médecins, avocats, professeurs, prêtres, donnant ainsi à la classe paysanne, dont ils étaient issus, des cadres sociaux et intellectuels. Cette nouvelle classe prit position contre le régime tsariste et contre le polonisme.

La renaissance nationale et la réaction commencèrent par l'impression de périodiques et de brochures, lues en cachette des autorités russes.

Depuis près de cinq siècles, la Lituanie du sud-ouest, devenue la Prusse orientale, était germanisée et, à l'exception de la région d'Insterburg, Labiau et Memel, le lituanien n'y était plus ni parlé, ni compris. Aussi les Allemands ne s'opposèrent plus du tout à la fondation à Königsberg du journal « Nusidavimai », du journal « Keleivis », à Tilsitt, en 1879, et surtout de l'« Ausra », en 1883.

Au cours des années suivantes, d'autres feuilles périodiques ainsi que des almanachs et des livres de prières, furent publiés à Tilsit, par la Société des Amis de la Lituanie. Pour faire passer ces journaux et ces livres de l'autre côté de la frontière et les distribuer, il fallait risquer amendes, prison et Sibérie. Mais les patriotes ne craignaient

rien. A partir de 1880, chaque année, des milliers d'exemplaires de livres, de journaux, de prières, de brochures politiques, étaient transportés secrètement en Lituanie. Le pays reprenait conscience de ses traditions et de son âme nationale.

Au cours des vingt dernières années du XIX<sup>m</sup> siècle, des conditions économiques particulièrement difficiles, à cause de la mauvaise administration russe, provoquèrent un mouvement d'émigration qui se dirigea surtout vers les Etats-Unis, où il se forma bientôt une forte colonie lituanienne ayant sa vie et ses journaux propres.

La Russie, occupée à ce moment par la guerre avec le Japon, sentit le péril du mouvement national lituanien, et le Gouvernement de St-Petersbourg, en mai 1904, décida de changer de méthode. Il autorisa l'impression des livres et l'usage de la langue lituanienne dans les écoles et les administrations locales. Immédiatement furent créés à Vilnius et à Kaunas plusieurs périodiques, et des écoles privées primaires et secondaires s'ouvrirent. En 1905, deux héros du mouvement lituanien, Basanavicius et Gabrys, formèrent des associations agissantes.

Les chefs des partis politiques, utilisant l'intermédiaire du « Vilniaus Zinios » (Les Nouvelles de Vilnius) réunirent en Congrès à Vilnius les 4 et 5 décembre 1905 toutes les associations lituaniennes. Ce fut l'événement politique le plus important de l'histoire contemporaine de la Lituanie : près de deux mille délégués y prirent part et élurent comme président le docteur Basanavicius. De son côté, « L'Union des Paysans » tint en même temps son assemblée générale à Vilnius, et décida : 1°) de ne plus payer les impôts ; 2°) de destituer les maires des communes qui se solidarisaient avec les sbires du Tsar ; 3°) de chasser les instituteurs russes ; 4°) de supprimer les tribunaux communaux russes et de les remplacer par les tribunaux lituaniens ; 5°) de ne pas fournir de chevaux, pour le transport des sbires du Tsar, etc...

Cette résolution avait pour intérêt essentiel de contenir un plan d'action pratique.

Le Congrès vota à son tour une résolution beaucoup plus théorique qui réclamait la constitution d'une Lituanie autonome, comprenant « la Lituanie ethnographique actuelle comme noyau, ainsi que les régions adjacentes... dont les populations désireraient s'adjoindre ».

Les résolutions furent imprimées dans la nuit par les presses du Vilnius Zinios. Chaque délégué en emporta un paquet. Tous ceux auxquels le Congrès avait laissé le soin de mettre à exécution les articles votés, furent accueillis dans leurs villages avec le plus grand enthousiasme et obéis sans difficulté. Quinze jours après le Congrès de Vilnius, les autorités locales russes étaient partout expulsées par les soulèvements. L'inévitable réaction du gouvernement russe se produisit alors avec tous ses excès. Les soldats du Tsar canonnières les villages où le nationalisme lituanien avait été le plus ardent. Un grand nombre de patriotes furent emprisonnés, sept à huit mille personnes déportées en Sibérie, tandis que d'autres furent obligées de gagner l'étranger.

Malgré tout, les Russes maintinrent pourtant un grand nombre de réformes: le droit d'enseigner en lituanien dans les écoles primaires, le droit de fonder des sociétés scientifiques, économiques et professionnelles, la liberté de la presse et la liberté religieuse.

#### *La reconstitution de l'Etat lituanien.*

Pendant la Grande Guerre, le territoire de la Lituanie, fut de ceux qui ont été le plus ravagés. La région du Niemen, par sa situation géographique, constitua l'un des champs de bataille où pendant de longs mois s'affrontèrent les armées ennemies.

Dans le courant de l'été 1915, les Allemands, à la suite de leur contre-offensive victorieuse, s'emparèrent de Kaunas et de Vilnius. Le front se stabilisa alors à l'est de la Lituanie.

L'Allemagne, qui pensait garder le pays, l'organisa méthodiquement. Le siège de l'Administration fut fixé à Vilnius.

Toutes les richesses naturelles du pays furent exploitées, souvent par le travail forcé au profit exclusif de l'armée.

Dès le début de la guerre, un comité politique national lituanien s'était formé à Vilnius sous la direction du docteur Basanavcius et de M. Smetona, futur président de la République.

Beaucoup de personnalités lituaniennes, réfugiées à l'étranger, déployèrent alors une grande activité pour attirer l'attention internationale sur la condition présente et le sort futur de la Lituanie. De leur côté, les Lituaniens d'Amérique organisèrent le 21 septembre 1914 un Congrès à Chicago, qui réclama l'indépendance de leur patrie d'Europe. Des congrès lituaniens eurent lieu également en 1915 et 1916 en Suisse et en Hollande, dans le même but.

D'autre part, à l'intérieur de la Lituanie occupée, le comité national cherchait à faire connaître aux occupants les aspirations du pays. Plusieurs mémoires furent ainsi adressés en 1916, d'abord au commandement militaire, puis au chancelier du Reich. Mais ils demeurèrent sans effet.

Dès le début de la Révolution russe, le 21 février 1917, les députés lituaniens à la Duma lurent une déclaration exprimant la volonté d'autonomie de leur nation. Le 18 septembre de la même année, et malgré les entraves apportées par les autorités d'occupation, une grande assemblée nationale se réunit à Vilnius, et groupa 214 délégués. Celle-ci réclama la constitution de la Lituanie en Etat indépendant et la réunion d'une Constituante. En attendant l'assemblée organisa, sous le nom de Taryha, un conseil national exécutif de 20 membres, qui fut présidé par un des chefs du mouvement national, M. Smetona. Les Lituaniens,

ne voulant pas faire partie, bien qu'autonomes, d'un Etat en pleine révolution, décidèrent de rompre le dernier lien avec l'Empire russe.

Le 29 novembre 1917, le manifeste suivant été publié :

« Considérant que la Lituanie, annexée à la Russie par la force, n'a jamais cessé de revendiquer son indépendance, même les armes à la main, en 1830, 1863, 1905 ; qu'elle a été honteusement opprimée, maltraitée pendant 120 ans par le gouvernement tsariste et qu'après la révolution, le gouvernement provisoire lui-même n'a tenu aucun compte de ces revendications ; le Conseil national de Lituanie, dépositaire et gardien fidèle des intérêts de la patrie, déclare que le peuple lituanien se considère libre et dégagé de tout lien avec l'Etat russe ».

Enfin, malgré les difficultés suscitées par les Allemands, la Tariba proclama solennellement, le 16 février 1918, à Vilnius, l'indépendance de la Lituanie.

En dépit de cette proclamation d'indépendance, la situation resta confuse pendant plusieurs mois en raison de la présence des troupes allemandes.

La censure allemande empêcha même la publication de cette proclamation. A ce moment, on avait beaucoup d'illusions en Allemagne sur l'issue de la guerre. Différentes rumeurs sur les succès et les projets allemands couraient en Lituanie. Emus, de nombreux membres de la Tariba songèrent, en juin 1918, à faire de la Lituanie un Etat monarchique, forme de gouvernement qui leur parut la plus propre à établir l'ordre définitif dans le pays, et ils offrirent la couronne à un prince allemand catholique, Guillaume d'Urach, duc de Wurtemberg, qui devait prendre le nom de Mindaugas II. Le 11 juillet, la Tariba le reconnut et se proclama organe du gouvernement du nouveau souverain en qualité de Conseil d'Etat.

L'élection du duc d'Urach provoqua un assez vif mécontentement à Berlin et dans les milieux militaires d'oc-

cupation, où l'on eut préféré disposer directement de la couronne lituanienne au profit d'un prince prussien. Mais, pendant que se prolongeaient les conflits entre le nouveau Conseil d'Etat et les autorités allemandes, les événements se précipitaient sur le front occidental. L'Allemagne perdait la guerre.

Le 2 novembre 1918, le Conseil d'Etat lituanien annula l'élection du duc d'Urach et renvoya à une future Assemblée Constituante le choix de la forme de l'Etat lituanien. Il vota également une constitution provisoire qui lui conférait le pouvoir suprême.

Les autorités militaires d'occupation prirent le parti d'ignorer l'existence même du Conseil d'Etat, qui se considérait déjà comme un organe d'un Etat existant. Le Conseil, paralysé par cette attitude des autorités allemandes, resta sans pouvoir jusqu'à l'accession à la chancellerie du Reich du prince Max de Bade, qui autorisa le Conseil d'Etat à constituer un gouvernement le 20 octobre 1920.

Les Polonais, de leur côté, s'inquiétaient beaucoup de l'indépendance de l'Etat lituanien et tendaient à rétablir l'ancienne union. En janvier 1918, un mémorandum émanant de Varsovie rappelait l'Union de Lublin et exprimait le désir de voir se rétablir les liens de la Pologne et de la Lituanie.

Les Litvaniens se trouvaient donc pris entre deux feux. La victoire des Alliés permit à la Lituanie d'échapper à la menace d'une annexion par l'Allemagne, même sous une forme indirecte et déguisée.

Le 11 novembre 1918, le premier gouvernement fut constitué à Vilnius, avec M. Voldemaras comme président du Conseil des ministres.

Malgré la constitution du gouvernement, la Lituanie se trouva en présence de très grandes difficultés.

En dépit des clauses de l'Armistice, les troupes allemandes n'évacuèrent pas tout de suite les territoires bal-

tes, tandis que les Bolcheviques avançaient dans l'intention de les remplacer. Ils occupèrent le 5 janvier 1919 Vilnius et une partie de la plaine du Niemen. Le gouvernement lituanien dut s'installer à Kaunas. Il y réunit une Assemblée Constituante de 200 membres élus du 17 au 23 janvier selon une procédure sommaire. Cette Assemblée ratifia les actes antérieurs de la Tariba et du Conseil d'Etat qui lui avait fait suite et éleva le nombre des membres de ce dernier à 37. Pendant que le Conseil d'Etat travaillait pour défendre et organiser le pays, les Bolcheviques avançaient sur le territoire. Mais ils trouvèrent devant eux d'abord les Polonais, puis les Litvaniens. La jeune armée lituanienne, composée uniquement de volontaires, ardents patriotes, réussit non seulement à arrêter l'avance bolchevique, mais encore, en avril 1919, à repousser les troupes soviétiques jusqu'à la ligne Grodno-Vilnius-Dunabourg. Mais, à ce moment, les Polonais réussirent à occuper Vilnius en devançant les Litvaniens qui se dirigeaient vers leur capitale historique. Cet événement provoqua quelques combats entre les soldats litvaniens et polonais. Les Puissances Alliées, réservant leur avis quant à la délimitation définitive de la frontière, se contentèrent à ce moment de mettre fin aux hostilités en fixant une ligne de délimitation entre les deux armées. Cette ligne ayant été violée par les Polonais, une seconde fut tracée, puis une troisième. Au début de janvier 1920, les armées lituanienne, polonaise, lettone et estonienne chassèrent définitivement les troupes étrangères des territoires baltes.

Il restait alors au gouvernement lituanien à faire reconnaître la Lituanie par les Puissances, ce qui était très difficile. Dans l'arène internationale, la Pologne se livrait à des intrigues et cherchait par tous les moyens à s'incorporer la Lituanie. Elle tendait également à présenter la Lituanie comme une création artificielle des Allemands. Cette propagande eut un certain succès et de fait, la Lituanie ne fut

pas admise à participer à la Conférence de la Paix. La situation internationale de la Lituanie demeurait donc imprécise. Elle reçut son statut juridique territorial fixé en partie en vertu du traité de paix (8), avec la Russie, le 12 juillet 1920.

La naissance de l'Etat lituanien s'est donc manifestée par une séparation de fait avec la Russie, par la proclamation d'indépendance du 16 février 1918, ratifiée par l'Assemblée constituante, le 15 mai 1920, et par le traité de paix avec la Russie. En l'espace de deux ans, la Lituanie fut reconnue de facto ou de jure par la plupart des grandes Puissances.

Mais la proclamation de l'indépendance de la Lituanie et la conclusion du traité de paix avec la Russie, pour heureux événements qu'ils furent, ne devaient pas mettre fin à la longue série des infortunes nationales. Capitale séculaire de l'ancien Etat lituanien, centre de toute activité nationale lituanienne et foyer de la résurrection de cette nation à la vie indépendante après la Grande Guerre, Vilna et sa région ont été arrachées, par un coup de force du général Zeligowski, à leur mère patrie et, après quelques hésitations transitoires, annexées à la Pologne. Ce coup de force a eu lieu le 9 octobre 1920. Son caractère spécifique a été marqué par le fait que le 7 octobre 1920, deux jours avant l'occupation, les plénipotentiaires polonais avaient signé avec les plénipotentiaires lituaniens un traité dit de Suvalki, qui fixait une ligne de démarcation entre les deux armées, en laissant la ville de Vilnius (Vilna) et sa région du côté lituanien.

La procédure internationale déclenchée et le rappel à la fidélité due aux obligations internationales librement consenties, sont restées sans résultat. La Lituanie, de son côté, n'a jamais reconnu la situation de fait ainsi créée et interrompit les relations diplomatiques avec la Pologne.

(8) Voir p. 94.



Au mois de mars 1938, un conflit provoqué par un incident de frontière surgit entre la Pologne et la Lituanie. La Lituanie, étant beaucoup plus faible militairement, céda aux menaces des troupes polonaises, concentrées près de la frontière lituanienne, et les relations diplomatiques interrompues depuis l'occupation de Vilno furent reprises.

Memel fut la deuxième perte douloureuse de la Lituanie. Détaché de l'Allemagne par l'art. 99 du Traité de Versailles, Memel fut définitivement transféré à la Lituanie en vertu de la Convention de Paris, en 1924.

Le 22 mars dernier, la Lituanie a été obligée de céder Memel au Reich. A cette fin un traité a été conclu à Berlin entre l'Allemagne et la Lituanie (9).

L'art. 1 de ce traité dit que « Le territoire de Memel, séparé de l'Allemagne par le Traité de Versailles, est réuni à partir d'aujourd'hui au Reich allemand ».

Par l'article 3 dudit Traité, l'Allemagne prend l'engagement de créer pour la Lituanie, à Memel, une zone de port franc.

Il est inutile de souligner le grand dommage causé à la Lituanie par le détachement de Memel. Car il était son unique port et son centre commercial par excellence.

#### b) LA LETTONIE.

La Lettonie s'étend sur 65.790 km<sup>2</sup>; elle est peuplée de 1.950.000 habitants, soit une densité de près de 30 habitants au kilomètre carré.

L'histoire proprement dite de la Lettonie, comme celle des autres Pays baltes, commence, dans la seconde moitié du XII<sup>m</sup> siècle, avec les premières croisades suédoises en Finlande et avec l'apparition, vers la même époque, des missionnaires allemands en Livonie et en Prusse.

(9) Plus largement sur traité germano-lituanien du 22 mars 1939, voir pp. 239-240.

Au point de vue ethnographique, les Lettons appartiennent à la famille letto-lituanienne.

La Lettonie primitive était divisée en plusieurs petits Etats, ayant chacun son chef ; ils étaient parsemés de châteaux-forts, dont trois cents ont été découverts jusqu'à présent. Ce nombre considérable de forteresses témoigne des luttes continuelles que le peuple letton dut soutenir de tout temps, contre les envahisseurs slaves et germaniques.

L'indépendance dans laquelle vivait le peuple de la Baltique orientale, alors complètement païen, fut de brève durée.

De grandes puissances, en effet, se constituèrent de bonne heure au bord de la Baltique occidentale et elles eurent bien vite, successivement ou simultanément, l'ambition d'étendre leur domination à toute cette mer. Ainsi se forma la tradition baltique essentielle, l'ambition du *dominium maris Baltici*. Historiquement, cette ambition fut poursuivie d'abord, au commencement du XIII<sup>m</sup> siècle, par le Danemark. Cette puissance toutefois ne fut qu'éphémère. D'autre part, à l'époque où commençait l'expansion du Danemark, des villes allemandes s'associèrent pour atteindre plus facilement leurs buts commerciaux et politiques. En même temps, les missionnaires allemands se préoccupaient des territoires païens qui, dans l'Est baltique, n'étaient pas immédiatement voisins du monde germanique.

C'est ainsi qu'en 1184, un moine allemand de l'Ordre des Augustins, Meinhard, débarqua à l'embouchure de la Duna et construisit, à 35 kilomètres en amont, une église et un monastère.

Au printemps de 1200, 23 navires chargés de croisés, l'évêque Albert en tête, arrivèrent à l'embouchure de la Duna et entreprirent l'occupation du pays manu militari.

Pendant un siècle, les Lettons luttèrent énergiquement, souvent avec succès, contre les envahisseurs. A la bataille

de Durbe, en 1260, aidés par les Lituanien, ils anéantirent complètement les forces des chevaliers allemands. Finalement, l'inégalité des forces épuisa les Lettons qui furent complètement subjugués en 1290.

Depuis 1229, les territoires lettons qui avaient été les premiers soumis, faisaient partie du Saint-Empire romain germanique. Ils avaient toutefois plusieurs maîtres: l'Ordre des Porte-Glaives détenait un tiers des terres, les évêques possédaient le reste.

L'évêque Albert, le maître du pays, puisa ses forces en Allemagne où il se rendit maintes fois durant son épiscopat, en vue d'y recruter des soldats pour la « guerre sainte ». Il eut, au printemps de 1207, avec l'Empereur Philippe de Souabe (1198-1208), une entrevue où il lui offrit la Livonie et la reçut à son tour de ses mains, en fief, devenant ainsi le prince et le vassal de l'Empire, le *Heiliges*

*Römisches Reich deutscher Nation*.

Bien que la Livonie fut ainsi rattachée, au point de vue du droit public, à l'Empire Allemand, ce lien n'avait qu'une valeur purement nominale, car la puissance des Empereurs était alors affaiblie par leurs luttes avec la Papauté, et les seigneurs de Livonie, au XII<sup>m</sup> et XIV<sup>m</sup> siècles, dépendaient plutôt, en leur qualité d'ecclésiastiques, du Saint-Siège que de la Couronne impériale.

Entre temps, le pays avait été complètement soumis. Les derniers débris du peuple, 100.000 hommes environ, leur chef en tête, passèrent la frontière lituanienne en 1290 sans espoir de retour.

Le premier Landtag, Diète de la noblesse de Livonie, fut convoqué à Valka, en 1422, et resta l'organe supérieur du pays jusqu'en 1575.

Ainsi des gens sans terre ni foyer, venus d'Allemagne par voie de mer et soutenus par les villes marchandes allemandes, étaient entrés en possession d'immenses domai-

nes et devenus les maîtres absolus du pays. Ils le restèrent à peu près jusqu'à la constitution du pays en Etat indépendant. Cette conquête ne fut évidemment pas sans perte pour l'envahisseur. L'Ordre, d'après les données de son maître, Kniprode, perdit pendant la durée de la conquête 2 évêques, 6 maîtres de l'Ordre, 28 ducs ou comtes, 39 membres de la haute noblesse d'Allemagne, 11.000 nobles, 4.000 bourgeois, 8.000 hommes libres, et 15.000 croisés.

Cet Etat ecclésiastique dura jusqu'en 1561. La faiblesse intérieure, la Réforme luthérienne, l'influence étrangère, et surtout le coup mortel reçu près de Tannenberg, furent les causes de sa destruction. Tandis que l'Estonie passait sous la domination de la Suède, la Letgalie et la Livonie sous celle de la Pologne-Lituanie, la Courlande seule sauvegardait son indépendance sous la forme d'un duché vassal de la Pologne.

La Courlande connut alors une ère de prospérité et atteignit un haut degré de culture.

En 1621, la Suède annexa la Livonie. Le gouvernement suédois favorisa l'émancipation lettone et aida ce pays à se soustraire à la domination allemande.

En 1700, éclata la Guerre du Nord. Elle dura longtemps et fut désastreuse pour la Lettonie.

Charles XII perdit la bataille de Poltava (1709) et les Russes s'emparèrent de Riga (1710).

Par le traité de Nystad (1721), la Suède dut céder à la Russie, la Livonie, l'Estonie, et une partie de la Finlande.

En 1772, lors du premier partage de la Pologne-Lituanie, la Letgalie fut cédée à la Russie et, en 1795, la Courlande subit le même sort. Depuis cette époque toute la Lettonie se trouva sous la domination russe.

C'est ainsi que la Russie s'installa solidement sur les rives de la Baltique; au cours des XVIII<sup>me</sup> et XIX<sup>me</sup> siècles, toute sa politique tendit à y maintenir et à y développer son influence.

La Lettonie, comme d'ailleurs aussi l'Estonie, furent pendant plusieurs siècles un champ de rivalité entre Slaves et Germains qui tendaient les uns et les autres à assimiler les populations autochtones. En Lettonie, comme en Lituanie, nous pouvons faire la même constatation : le sentiment national était soigneusement entretenu dans la masse paysanne, alors que les barons baltes poursuivaient une politique de germanisation et la majorité de la noblesse lituanienne une politique de polonisation. En réalité il fallait mener la lutte contre deux adversaires qui poursuivaient des buts différents, mais dont l'oppression était également détestée par le peuple letton.

Le Gouvernement russe annula toutes les réformes suédoises tendant à améliorer le sort des paysans. Il les réduisit en esclavage et renouvela les privilèges de la noblesse. Ces mesures provoquèrent des soulèvements parmi les paysans, ce qui n'était d'ailleurs pas une nouveauté.

Catherine II et Paul I<sup>er</sup> de Russie furent obligés de constater les conditions anormales dans lesquelles se trouvait la propriété foncière locale. Des projets relatifs aux droits des paysans furent soumis à la fin du XVIII<sup>me</sup> siècle, par quelques nobles allemands libéraux, au Landtag qui les repoussa. Ce n'est qu'en 1804 que l'Empereur Alexandre I<sup>er</sup> proclama, sous l'influence de la Révolution française, les droits héréditaires des paysans sur la terre cultivée par eux. L'année 1817, l'abolition du servage, sans donner la terre aux paysans, marque le début de l'essor culturel et économique de la nation lettone.

Les Lettons obtinrent quelques droits civiques, ainsi que le droit de déplacement, ce qui leur permit d'habiter les villes et de s'occuper de commerce. Il convient de mentionner qu'en Letgalie, les paysans lettons ne furent libérés qu'en 1861, en même temps que les paysans russes. Après la révision de la loi sur les autonomies municipales et communales, en 1877, et l'introduction d'une nou-

velle loi sur les tribunaux, les Lettons prirent une part active à la vie communale, sociale et publique (tribunaux des paysans), et élevèrent leur niveau intellectuel. Dans la seconde moitié du XIX<sup>m</sup> siècle, les Lettons avaient réussi, avec l'aide de la Banque Foncière, à acheter plusieurs milliers de fermes. Ils avaient amélioré leur situation dans les villes, et atteint une certaine instruction.

Mais c'est surtout dans le domaine de la littérature et des arts que s'éveilla la conscience nationale lettone. La première moitié du XIX<sup>m</sup> siècle fut marquée par une grande production littéraire où, à côté de quelques œuvres originales, on trouve surtout d'assez nombreuses traductions d'œuvres étrangères. Mais c'est vers le milieu du siècle seulement que le mouvement littéraire prit un caractère national sous l'impulsion de Krisjanis Valdemars (1825-1891), de Kromwaldis, etc. Valdemars, fondateur du journal « *Peterburgas Avises* » (Les Avis de Petersbourg), attaqua les barons baltes et défendit l'idée d'une renaissance nationale lettone. La seconde moitié du XIX<sup>m</sup> siècle vit naître de nombreuses publications, journaux et revues.

La fin du XIX<sup>m</sup> siècle est marquée par la fondation de la Société lettone de Riga, par la première fête de chant, par la première Exposition agricole. En 1896 fut organisée à Riga la première Exposition ethnographique d'une certaine importance. C'est là que naquit l'idée d'entreprendre des recherches sur l'antiquité locale et de collectionner les riches matériaux ethnographiques qu'offre le pays. De 1868 date la fondation du théâtre letton. En 1894 paraît le premier volume de la vaste collection de « *Latvju Deinos* » (Chants populaires lettons). Les Lettons fréquentent déjà les universités, ils ont leur littérature propre et des hommes qui travaillent au relèvement du sentiment national comme publicistes, économistes et organisateurs de l'instruction publique. Ainsi, à la fin du XIX<sup>m</sup> siècle,

on pouvait déjà parler d'une société organisée et d'une assez forte culture lettones.

La situation économique du peuple letton restait quand même difficile. Le prolétariat sans terre, composé presque uniquement de Lettons, fut obligé de chercher du travail dans les usines et chez les grands propriétaires terriens.

Cette classe importante et dépourvue de ressources, travaillée par les doctrines révolutionnaires et naïvement convaincue de la réalisation prochaine de leurs promesses, déclencha en 1905 une révolution qui prit une certaine importance nationale en faisant naître l'idée d'une Lettonie indépendante. Cette révolution contribua puissamment au développement culturel de la Lettonie, car à partir de cette date le gouvernement russe autorisa la fondation d'écoles privées où l'enseignement fut fait en langue lettone. Dès ce moment on commença aussi à enseigner cette langue, au titre de cours facultatifs, dans les écoles publiques dont les élèves étaient lettons. La classe intellectuelle russe sympathisait avec le peuple letton, mais le gouvernement, aidé par la noblesse locale, réprima violemment la révolution et un grand nombre d'intellectuels lettons durent émigrer en Finlande, en Suède, en Suisse, en France, etc. Ces réfugiés, par des articles de journaux, des brochures et des conférences, répandirent leurs idées sur l'émancipation de leur patrie. Pour le peuple letton, la lutte séculaire contre le maître étranger du sol, le baron germanique, et en même temps l'hostilité contre le fonctionnaire russe, avaient fusionné en un sentiment unique les revendications sociales et les aspirations nationales. Ce fut là ce qu'on a justement appelé son âme nationale.

Sous la domination des Allemands, de la Pologne, de la Suède et de la Russie, le peuple letton sut conserver ses traditions, sa langue, ses usages, ses coutumes et sa solidarité ethnique.

Sous la pression des circonstances, le tsarisme fut enfin

Ex bibl. univ. Tart.

obligé d'entrer dans la voie des réformes. Il accorda aux provinces baltiques la liberté de conscience, de parole et d'association. Par leurs représentants à la Duma, elles purent faire l'apprentissage de la vie parlementaire, et des partis s'organisèrent.

Bref, petit à petit, au cours des années qui suivirent et jusqu'au début de la guerre, des cadres se constituèrent, qui allaient assurer le fondement de l'existence indépendante de l'Etat.

#### *La formation de l'Etat letton.*

Au début de la guerre mondiale, 180.000 Lettons environ servaient dans l'armée russe et leurs contingents constituaient notamment la majeure partie du XX<sup>m</sup>e Corps russe qui attaqua la Prusse orientale.

En 1915, quand les Allemands, ayant rompu le front russe, envahirent les territoires que l'administration tsariste appelait les provinces baltiques, et s'emparèrent de Libau, un des députés lettons à la Duma proposa la constitution d'une armée lettone, commandée par des officiers lettons et chargée spécialement de la défense de la Lettonie. L'Empereur Nicolas II avait, dès 1915, accordé aux Lettons le droit d'organiser une armée nationale. Cette armée tint pendant trois années le front de Riga, immobilisant de nombreuses forces allemandes, et elle perdit trente-deux mille hommes.

A la suite de la révolution, les troupes russes abandonnèrent les positions qu'elles occupaient devant Riga et battirent en retraite sous la protection des régiments lettons, qui arrêtaient pendant deux jours les Allemands devant Riga (1<sup>er</sup> et 2 septembre 1917). Ne voulant pas se soumettre aux Allemands, les régiments lettons partirent pour la Russie, où, forcés par les événements, ils furent entraînés dans la guerre civile. Ils prirent part aux nombreuses luttes contre les adhérents de l'ancien régime, ou-



vertement hostiles à l'indépendance de la Lettonie. La période de guerre terminée, la majeure partie des tirailleurs rentrèrent en Lettonie, tandis que les autres restaient au service du gouvernement soviétique. Après la chute du tsarisme, les représentants des communes de Livonie essayèrent de profiter des événements pour créer en Livonie une administration lettone autonome. Mais le gouvernement de Kerinski ne voulait pas admettre l'autonomie de la Lettonie. Il ne put cependant, en raison de sa faiblesse, empêcher les cadres lettons de prendre en main la plupart des affaires et de constituer en Livonie méridionale un Conseil d'administration autonome, qui élargit vite sa compétence et devint en fait l'autorité centrale de la Lettonie non occupée, assurant l'ordre, maintenant la vie intérieure et ravitaillant l'armée. Mais le 3 septembre 1917, une grande attaque allemande enfonceait l'armée russe déjà décomposée par le bolchevisme.

A partir de septembre 1917, toute la Lettonie se trouva envahie par les Allemands. Pendant l'occupation, le gouvernement du Reich essaya par tous les moyens d'obtenir une déclaration de la population lettone en faveur de l'incorporation du pays à l'Allemagne. Les autorités allemandes créèrent à Riga et à Jelgava deux assemblées locales : les Landesrat, où les Lettons refusèrent d'entrer et qui, par suite, furent composées de représentants de la noblesse balte, ralliée tout de suite, dans sa presque totalité, à l'Allemagne. Tous les partis politiques lettons furent hostiles à une union avec l'Allemagne et, à l'intérieur du pays, ils formèrent un Comité National letton clandestin qui organisa la résistance contre les Allemands et la propagande pour réclamer l'autonomie de la Lettonie. D'autre part, à St-Petersbourg, les émigrés lettons avaient constitué un Conseil National qui se mit bientôt d'accord avec le Comité National.

Le programme adopté par les représentants des deux

organisations mit à sa base l'indépendance politique complète de la Lettonie. Bientôt le Conseil National était formé par la fusion du Comité de Lettonie et du Conseil des émigrés. Le Conseil National de Lettonie protesta contre le traité de paix entre la Russie et l'Allemagne, signé à Brest-Litowsk, par lequel la région de la Baltique était attribuée à l'Allemagne.

Le 11 novembre 1918, jour de l'armistice sur le front occidental, le Foreign Office reconnut le Conseil National comme seule autorité politique en Lettonie.

Le 18 novembre, le Conseil National proclama l'indépendance de la Lettonie. Un gouvernement provisoire fut constitué sous la présidence de M. Ulmanis.

Le nouveau gouvernement eut à surmonter d'immenses difficultés : il n'y avait ni ressources, ni armée, ni industrie, le commerce et l'agriculture étaient dans un état déplorable. Il fallait mettre sur pied toute une organisation nationale.

Le gouvernement était à peine organisé que vers la fin de décembre 1918 commençait l'invasion bolcheviste qui déborda facilement, car les Allemands quittèrent le territoire letton avant que le gouvernement eût pu créer une armée. Le gouvernement se transporta, en janvier 1919, à Liepoja, où il continua, dans des conditions extrêmement difficiles, d'organiser l'administration et l'armée. Mais les tendances démocratiques de M. Ulmanis inquiétaient profondément la noblesse balte. Le général allemand, le comte von der Goltz, vint à cette époque avec la mission spéciale de constituer en Lettonie une armée dévouée à l'Allemagne, en l'encadrant par les soldats allemands, auxquels on promettait des terres en Lettonie. Avec cette armée, il voulut occuper l'Estonie et menacer St-Petersbourg, dans le but de gêner les Alliés pendant que le gouvernement allemand retardait la signature de la paix. L'armée lettone réussit à empêcher l'invasion bolcheviste, mais le 16 avril

1919 eut lieu à Liepaja l'échauffourée des Allemands baltes, le pasteur Niedra en tête, dirigée contre le gouvernement provisoire de Lettonie. Ce n'est qu'après la liquidation de cette révolte, la libération de Riga (22 mai 1919) et l'écrasement, le 22 juin, par l'armée lettone du Nord, soutenue par l'armée estonienne, des troupes de von der Goltz, que le gouvernement légal de la Lettonie put continuer sa rude tâche. Les troupes allemandes durent, sous la pression des Alliés, quitter la Lettonie, mais il resta à Kurzema, un certain nombre de soldats allemands, que Goltz confia officiellement, le 21 septembre 1919, à son successeur Bermont. Il continua de cette façon à intriguer contre la Lettonie. En octobre 1919, le général Balodis qui, après la mort héroïque du colonel Kalpoks, était devenu commandant en chef de l'armée lettone, possédait déjà des forces suffisantes pour pouvoir, d'un côté, tenir le front aux bolcheviks, et de l'autre, chasser de Lettonie l'armée de Bermont qui attaquait Riga au commencement du mois d'octobre. La flotte britannique contribua d'ailleurs à écraser l'armée de Bermont, car les agissements de ce dernier, comme ceux de von der Goltz, étaient dirigés contre les Alliés. En janvier 1920, les armées lettone, polonaise et lituanienne, parvinrent, en collaborant, à libérer la Letgalie, et le 1<sup>er</sup> mai 1920, l'Assemblée Constituante, élue par toute la Lettonie, put se réunir pour fixer la constitution future du pays.

L'ennemi chassé et la Lettonie libérée, il importait de consolider la liberté acquise, d'assurer la situation internationale du pays, de créer l'administration et la constitution et d'affermir surtout le pays au point de vue économique. Ce programme fut réalisé méthodiquement. La Lettonie conclut, le 15 juillet 1920, le traité de paix avec l'Allemagne. Le 11 août de la même année fut signé le traité de paix avec la Russie et les réfugiés purent rentrer dans leur patrie. La Russie s'était engagée par ce traité à ren-

dre les valeurs culturelles et même les dépôts, évacués, de Lettonie (10). Pendant ce temps, la Lettonie avait déjà créé des représentations à l'étranger et continué d'organiser les institutions gouvernementales. L'Assemblée Constituante admit l'importation en franchise des machines destinées au renouvellement de l'industrie et accorda même des crédits aux acheteurs de ces machines. Dans le but de consolider l'économie nationale, l'Etat prit possession des chemins de fer, des forêts, du commerce du lin, introduisit le monopole de l'alcool et s'occupa temporairement aussi d'autres branches de la vie économique qu'il était difficile de laisser à l'initiative privée.

L'Assemblée Constituante vota le 16 septembre 1920 la loi sur la réforme agraire dont le gouvernement assura immédiatement l'exécution de façon à donner du travail et du pain aux cultivateurs dépourvus de terre et aux chômeurs (11).

La question de la stabilisation de la monnaie fut réglée en dépit de sa complication.

Reconnue de jure par les grandes Puissances, le 26 janvier 1921, la Lettonie était admise le 22 septembre de la même année à la Société des Nations.

### c) L'ESTONIE.

L'Estonie s'étend sur 47.550 km<sup>2</sup> ; elle est peuplée de 1.120.000 habitants.

L'Estonie doit les vicissitudes de son histoire, comme les autres pays baltes, à sa situation géographique sur les bords de la Baltique.

Elle ne fait son apparition dans l'Histoire qu'au début du XIII<sup>me</sup> siècle, et les premières mentions qu'on en a ne remontent guère à plus de 1.000 ans.

(10) Voir p. 99.

(11) Sur la réforme agraire des pays baltes, voir pp. 72-73.

A quelle époque les Estes vinrent-ils se fixer dans les pays qu'ils occupent aujourd'hui ? Les avis des historiens et des archéologues sont encore très partagés.

En tout cas, nous pouvons supposer que cette histoire inconnue fut une longue suite de luttes contre les voisins : les Slaves, les Lettes et les Scandinaves, ainsi qu'en témoigne la grande quantité d'armes scandinaves de l'âge de fer découverte en Estonie. Ces luttes n'étaient que des expéditions ayant pour but le pillage des cités voisines. De telles expéditions se poursuivaient pendant des siècles. Tantôt vainqueurs, tantôt vaincus, les Estoniens paraissent avoir été pour les pirates varègues de redoutables adversaires. Restés libres et indépendants en dépit d'asservissements temporaires, les Estoniens présentaient une certaine organisation sociale et administrative. Suivant la chronique de Henri le Letton, écrite dans la première moitié du XIII<sup>m</sup> siècle, le pays avait déjà atteint au XII<sup>m</sup> siècle un certain degré de culture, il connaissait notamment l'agriculture, l'élevage, la pêche. Mais aucun document historique relatif à cette époque ne nous est parvenu. L'indépendance qu'ils avaient si jalousement défendue pendant des siècles contre Scandinaves et Slaves, les Estoniens allaient la perdre au début du XIII<sup>m</sup> siècle, après vingt ans d'une résistance désespérée. Nous sommes à l'époque des croisades. Tandis que l'Europe latine en armes se dirige vers la Palestine, les Allemands se préparent à combattre le paganisme slave. La route qui menait les Allemands baptiseurs des Slaves vers la lointaine Russie passait par la Livonie et la Duna. Les Croisades n'eurent pas seulement un but religieux, elles eurent aussi un côté économique et colonial.

L'évêque Meinhard qui, vers la fin du XII<sup>m</sup> siècle, fut l'apôtre de la Livonie, vint dans ce pays avec les marchands de Brême. Fortement installés sur les bords de la Duna, les Allemands n'avaient pas tardé à soumettre et à

convertir au christianisme les LIVES et les LETTES des rives du fleuve. Ils entreprirent bientôt la conquête de l'Estonie.

Commencée en 1208, la lutte ne prit fin qu'en 1227. Le sud fut assujéti aux Allemands, le nord aux Danois, alliés des chevaliers, tandis que le sud-est était tombé en possession des Russes.

L'Ordre des Chevaliers Porte-Glaive, nouveau maître des Estoniens, ne subsista que jusqu'en 1237, année au cours de laquelle il fut décimé près de la Saule dans une bataille contre les Lituanien et fut en conséquence annexé par le pape à l'Ordre Teutonique, maître de la Prusse orientale, pays lituanien, conquise par lui. Cet ordre forma dans son sein une organisation particulière pour la Livonie.

Après plusieurs révoltes des Estoniens que les Danois furent incapables de réprimer, le roi Valdémair IV de Danemark les vendit à l'Ordre Teutonique, qui depuis lors exerça sa puissance sur l'ensemble du territoire estonien jusqu'en 1561, date à laquelle Ivan le Terrible détruisit l'Etat livonien. Voyant leurs châteaux tomber entre les mains d'Ivan le Terrible qui se livrait sur les vaincus aux pires atrocités, les chevaliers appelèrent à leur aide la Suède et la Pologne. Les Suédois, une première fois trompés par l'Ordre, attendirent l'occasion d'intervenir à leur profit, aussi le dernier grand-maître de l'Ordre, Gothard von Kettler, fut-il réduit à accepter les exigences du roi de Pologne Sigismond. Le 31 août 1559, il plaça l'Ordre sous le protectorat de la Pologne-Lituanie.

Toute l'Estonie du Sud passait ainsi à la Pologne.

La ville de Reval pourtant, ayant peu de confiance en cette protection trop lointaine, en appela à Eric XIV de Suède. Sur une réponse favorable du jeune souverain, elle se dégagait de l'obéissance jurée à l'Ordre et se mit sous la protection de la Couronne de Suède. Cette protection s'étendit bientôt à toute l'Estonie du Nord. De son côté, l'évêque de Saaremaa vendit son évêché au roi de Danemark qui le donna à son frère, le duc Magnus.

Nous arrivons maintenant à la grande époque de la Suède. Décidée à faire de la Baltique une mare nostrum, une fois installée en Estonie, elle n'eut de repos avant qu'elle ne l'ait conquise toute entière. Le Danemark cède Saaremaa sans peine; alors commence avec la Pologne une guerre interminable; finalement, en 1662 (Traité d'Oliva), Charles-Gustave est maître de tout le pays.

La paix obtenue après toutes ces péripéties trouva le pays entièrement épuisé. Aux rigueurs de la guerre s'étaient jointes les horreurs de la famine et de la peste. Les rois de Suède entreprirent les réformes urgentes que nécessitait l'état du peuple. Bien qu'elles n'aient pas pu être menées jusqu'à leur terme à cause de troubles incessants, elles procurèrent aux Estoniens un certain adoucissement. Gustave-Adolphe en particulier manifesta un réel intérêt pour ses sujets d'Estonie et pour leur situation matérielle. Il organisa une justice plus humaine, fit réprimer avec énergie les excès des seigneurs. Sa mort prématurée interrompit le cours de ces réformes. Elles ne furent reprises que dans les dernières années du XVII<sup>m</sup> siècle, lorsque, par extension à l'Estonie et à la Livonie des mesures édictées en Suède, il y fut procédé à la réduction des domaines, à la diminution des privilèges seigneuriaux, à la fixation des droits des paysans, à la fondation d'écoles dans les paroisses. Toutes ces mesures provoquèrent un profond mécontentement parmi la noblesse et ne furent pas étrangères à la guerre du Nord qui éclata peu après.

La Suède sera la dernière sentinelle de l'Occident sur le golfe de Finlande. Dans la mystérieuse, lointaine et amorphe Russie, le tsar Pierre donna une force neuve à l'éternelle poussée des slaves vers l'ouest; de pièces et de morceaux, il se fit une armée presque européenne; astucieusement, il se créa des amitiés dans cette Baltique jalouse ou mécontente de la puissance suédoise: il gagna Danois, Polonais, seigneurs terriens d'Estonie et de Livonie.

La victoire de Charles XII, le dernier chevalier errant des rois d'Europe, à Narva, ne fut qu'un épisode. Ce fut l'ultime victoire suédoise. Et tandis que Charles XII s'élance sur la route de Kiev, pour se faire écraser à Poltava, méthodiquement, cruellement, Pierre le Grand entame, poursuit et achève la conquête de la Baltique. La paix de Nystad, en 1721, consacra l'abandon par la Suède de ses possessions d'Estonie et de Livonie.

En 1721, la Suède n'est plus qu'un Etat scandinave. L'Estonie est aux mains des Russes.

Dans ce heurt millénaire des deux mondes dont la terre estonienne a été l'enjeu, c'est finalement l'Orient qui l'emporta.

#### *Période russe (1710-1917).*

La grande guerre du Nord amena un arrêt soudain dans le développement historique de l'Estonie, l'évolution favorable de l'économie du pays, l'amélioration dans la situation des paysans due à d'importantes réformes, les débuts pleins de promesses d'un travail intellectuel intense sous la domination suédoise, tout cela disparut, et la guerre ne laissa que des ruines, des paysans appauvris à un point inimaginable et un abaissement général du niveau intellectuel. La victoire des Russes eut pour conséquence de replacer les populations paysannes d'Estonie sous la dépendance de leurs anciens maîtres. Les barons estoniens, ne considérant que leurs intérêts de classe, avaient trahi la cause nationale pour soutenir les envahisseurs russes. En récompense, Pierre le Grand confirma les barons dans leurs privilèges et leur restitua les domaines qui, sous la domination suédoise, avaient été incorporés au domaine national. Tous les règlements établis par l'administration suédoise, en vue de protéger les paysans, furent abolis. La noblesse devint toute puissante. Administration, police, justice, écoles, églises, tout passa entre ses mains. Les



paysans furent soumis à l'arbitraire des nobles. Ce fut le servage dans toute son horreur.

Catherine II, frappée par leur misère au cours d'un voyage qu'elle fit en Livonie, ordonna en 1765 au gouvernement général du pays, de lui soumettre des propositions en vue d'améliorer leur sort. Mais l'opposition de la noblesse rendit bientôt illusoires les quelques adoucissements apportés. Lorsqu'à la fin du XVIII<sup>me</sup> siècle le mouvement libéral se répandit aussi en Livonie, un certain nombre de seigneurs prirent eux-mêmes l'initiative des réformes. Ils présentèrent à cette fin des propositions aux Diètes de la chevalerie de 1795-1797, mais étant en infime minorité, ils ne purent les faire aboutir.

Ce fut enfin l'arrivée au trône d'un tsar libéral: Alexandre I<sup>er</sup>. Dans le courant de l'année 1804 allait sortir toute une série de réformes: le règlement d'Estonie, la loi sur les paysans de Livonie. Se refusant à toucher au principe fondamental du servage, ces textes reconnaissaient aux paysans le droit de propriété sans limite sur leurs biens, et un droit d'usufruit sans réserve sur la terre exploitée. La loi de Livonie, encore plus libérale, interdisait de vendre l'homme sans la terre, et de l'expulser. Mais les seigneurs préféraient abandonner leurs privilèges sur les hommes et renforcer leurs droits sur le sol. La proposition qu'ils firent dans ce sens, reçut l'agrément de l'Empereur, et entre 1816 et 1819, le servage était aboli sur toute l'étendue du territoire. On n'attache à cette suppression qu'une importance très secondaire. Partis du principe « libérer l'homme pour s'approprier le sol », les seigneurs décrétèrent cette abolition du servage dans un esprit utilitaire. Le paysan se trouva du jour au lendemain privé de tous droits, même d'usufruit, sur la terre qu'il travaillait depuis plusieurs générations.

Vers 1840, la misère générale, aggravée par la famine, provoqua des émeutes en plusieurs endroits. Les lois de

1849, 1856, 1860, accordèrent ensuite aux paysans des terres à long bail, les libérèrent des corvées, abolirent la justice seigneuriale.

L'émancipation des paysans russes, en 1861, eut aussi sa répercussion en Estonie où furent introduits le droit de libre circulation et celui du choix de la profession. Ces mesures améliorèrent sensiblement la situation. Alors s'ouvrit pour l'Estonie la période du réveil de la conscience nationale qui se manifesta tout particulièrement dans le domaine intellectuel. Les premières écoles estoniennes furent ouvertes vers la fin de 1880. Ce fut surtout la littérature qui favorisa l'éveil et l'éducation nationale du peuple estonien, bien qu'elle fut soumise à l'influence allemande. On peut citer le Kalevipoeg de Krentzwald, épopée inspirée des chansons populaires. La presse périodique apporta également une large contribution au relèvement national.

Le traité de Nystad qui, en 1721, mit fin à la guerre russo-suédoise, avait garanti aux provinces une large autonomie, mais l'administration avait été confiée aux Allemands. La question changea d'aspect sous le règne d'Alexandre III. Cet Empereur entreprit de russifier les provinces baltiques et refusa de confirmer les privilèges des barons estoniens. Les juridictions de police formées jusque là par la noblesse furent abolies et leurs fonctions furent remplies par les chefs de district nommés par le gouvernement. Une nouvelle organisation judiciaire entra en vigueur le 9 juillet 1889. A la place des tribunaux allemands, le gouvernement institua les juges de paix comme tribunal de deuxième instance, la Cour d'appel de St-Petersbourg jugeant en dernier ressort.

La langue russe devient la langue officielle pour les tribunaux, les autorités autonomes des villes, l'enseignement et tous les actes de la vie publique.

Cette oppression de la vie nationale suscita un grand

mécontentement. C'est dans la Livonie du Nord, et principalement à Tartu, que, sous l'impulsion des écrivains de la jeune génération, le mouvement national reprit. Tonisson en fut le chef le plus énergique et, dans son journal « Le Postimees », il s'attaqua à tous les grands problèmes de l'heure. Il réclama l'égalité complète entre les Estoniens et les Allemands au point de vue économique, national et politique. « Le Postimees » lutta aussi contre la russification du pays, et les efforts d'assimilation ne purent arrêter le développement du nationalisme estonien.

Au début du XX<sup>e</sup> siècle, la situation, dans ses très grandes lignes, se résumait ainsi: il existait en Estonie une bourgeoisie, un prolétariat et une classe de petits propriétaires parfaitement conscients de leur caractère national. Ils conquirent les conseils municipaux des villes et des campagnes; ils organisèrent des écoles, des coopératives, des banques, une presse; ils jouèrent un rôle prépondérant dans la vie économique. La révolution russe de 1905 trouva en Estonie un terrain préparé et de nombreuses insurrections éclatèrent en janvier 1905. La répression du mouvement révolutionnaire, menée à la fois par les troupes russes et des détachements de volontaires de la noblesse balte, fut sévère et sanglante. Les conseils de guerre condamnèrent à mort des milliers de personnes. Beaucoup de leaders estoniens durent s'exiler, d'autres connurent la prison et la déportation. Mais sous la pression des circonstances, le tsarisme se trouva enfin obligé d'entrer dans la voie des réformes. Et c'est au moment de la participation aux travaux de la Duma que se manifesta la reprise de l'activité politique. L'Estonie y envoya seulement ses nationaux. La liberté de conscience, de parole, d'association, fut ensuite accordée. Bref, petit à petit, au cours des années qui suivirent et jusqu'au début de la guerre, des cadres se constituèrent qui allaient assurer l'indépendance de l'Etat.

*Pendant la Guerre mondiale.*

Dès la déclaration de guerre, Russes et Allemands se demandèrent quelle serait l'attitude des Baltes. Incorporés à l'Etat russe, ils étaient évidemment obligés de combattre dans les rangs des armées russes et de soutenir ce qui était leur gouvernement légal. Une raison plus impérieuse devait les inciter à soutenir la cause russe. Après tant de révolutions et de troubles, ils étaient convaincus de la faiblesse du régime tsariste, ils étaient sûrs que, quelle que soit l'issue de la guerre, celle-ci devait finalement amener une amélioration de leur condition.

L'Estonie, la Lettonie et la Lituanie étaient disposées à lutter pour conquérir leur indépendance.

Pendant les premières années de la Grande Guerre, l'Estonie n'eut pas à souffrir directement des hostilités, l'armée allemande ayant été tenue en échec jusqu'au 3 septembre 1917 devant la Duna et Riga. Lorsqu'éclata la révolution de mars, à Pétrograd, on vit le peuple estonien manifester ouvertement en faveur de son autonomie. Le 16 mars 1917, 150.000 estoniens parcoururent les rues de Pétrograd et défilèrent devant le palais de Tauride, berceau de la révolution. Le gouvernement provisoire russe promulgua le 30 mars 1917 une loi convoquant un Conseil national de l'Estonie, et rattacha au gouvernement Estonien la partie nord de la Livonie habitée par des Estoniens et nomma un haut commissaire, citoyen estonien, Jean Poska.

Cette loi reconnaissait en fait l'autonomie de l'Estonie. Le Conseil national se réunit du 1<sup>er</sup> au 14 juillet 1917. Il rassembla très vite tous les pouvoirs entre ses mains et entreprit la création d'une force militaire estonienne. Le Conseil résolut de convoquer une Assemblée Constituante pour décider de l'indépendance du pays. Mais le coup d'Etat soviétique eut des répercussions rapides en Estonie. Le 3 décembre, les Soviets locaux prononçaient la dissolution du Conseil et s'emparèrent du pouvoir. Ayant

échoué à la Constituante, les soviets estoniens promulguèrent l'état de siège et recoururent à la terreur. Pour y échapper, la noblesse balte fit appel au gouvernement allemand, et le pria de prendre l'Estonie sous la protection de ses armées, développa ses démarches et ses instances.

Le 20 février 1918, après la rupture des pourparlers de Brest-Litovsk, les troupes allemandes passèrent de l'île de Saaremaa sur le continent et se dirigèrent vers la capitale, tandis que d'autres unités allemandes pénétraient par le sud en Livonie.

Dans l'intervalle, entre le recul des bolcheviks et l'arrivée des Allemands, le Conseil National d'Estonie, profitant du désarroi, proclama définitivement le 24 février 1918 l'indépendance de l'Estonie. En même temps, il constitua le premier gouvernement indépendant dont le chef, Päts, était un des héros du mouvement national. Le 26 février, les troupes allemandes entrèrent à Tallin. Le 1<sup>er</sup> mars, le gouvernement français faisait savoir qu'il était favorable à l'indépendance de l'Estonie ; le 20 mars le gouvernement anglais fit de même, et le 3 mai, il reconnut l'Estonie de jure.

Pendant tout le temps que dura l'occupation allemande, la mission diplomatique estonienne à l'étranger intervint à de nombreuses reprises auprès du gouvernement de Berlin pour protester contre l'attitude des troupes d'occupation. Après l'effondrement des armées allemandes sur le front ouest, une clause spéciale de l'armistice prescrivit l'évacuation de l'Estonie par les troupes allemandes qui ravageaient le pays.

Les Allemands se retirèrent. Dès leur départ, le général estonien Laidoner commença à organiser une armée, car déjà les bolcheviks tentaient de conquérir le pays en occupant les régions qu'évacuaient les troupes allemandes. Pendant un an la lutte se poursuivit aux frontières. Elle fut alors plus violente que jamais. Dépourvue d'équipement,

souffrant d'un froid rigoureux, aux prises avec un ennemi beaucoup plus nombreux, l'armée estonienne était à bout de forces. Cependant, aidée par sa voisine, la Finlande, soutenue fortement par la Grande-Bretagne, le 4 janvier 1919, l'armée estonienne, commandée par le Général Laidoner, écrasait à 35 kilomètres de Tallin, l'armée bolchevique qui fut ensuite rapidement rejetée hors de l'Estonie.

Enfin, le 2 février, la paix était signée à Tartu, elle mit fin aux hostilités séculaires entre l'Estonie et la Russie.

La paix permit de procéder librement, au début d'avril 1919, aux élections de l'Assemblée Constituante, qui se réunit pour la première fois à Tallin le 23 avril 1919, et elabora une constitution provisoire.

### § 3. — Les Etats baltes indépendants

#### a) RÉGIMES POLITIQUES.

Pour comprendre la psychologie politique des peuples baltes, il ne faut jamais perdre de vue la longue oppression qu'ils ont subie, la lutte continuelle et systématique du gouvernement russe contre la pensée nationale, les représailles qui s'abattaient sur les patriotes baltes: travaux forcés, prison, exil ou mort. C'est dans cette atmosphère lourde que les dirigeants actuels des Etats baltes ont passé leur jeunesse, endurcis par leur misère, mais non résignés à leur destinée.

Il n'est donc pas surprenant que, dans les Pays baltes indépendants, du fait de la formation antérieure des esprits, la vie politique soit active ou point de déborder sur la vie sociale et privée. Rudement secoués, depuis le début du siècle, par des révolutions et une terrible guerre, les Baltes sont trop heureux d'avoir conquis leur liberté et trop désireux de la conserver pour se désintéresser des destinées de leurs peuples. Ils ne connaissent pas encore l'élégant scepticisme de certains occidentaux qui pensent

que les systèmes et les hommes sont inchangeables. Les hommes politiques des Etats baltes sont positifs et rebelles à l'éloquence, jugent les institutions à leurs résultats et n'adoptent une théorie que si elle résiste à l'épreuve de l'expérience.

Cela fait comprendre l'évolution des régimes politiques dans les Pays baltiques. D'abord le principe de la souveraineté populaire y a été mis en application avec une grande rigueur. Le régime électoral était partout celui de la représentation proportionnelle la plus pure. Celle-ci, jointe à des minorités allogènes, a entraîné la multiplication des partis, qui jointe à son tour à la courte durée du mandat législatif (trois ans) provoquait une grande instabilité ministérielle.

La lutte contre le bolchevisme et les troubles qu'il suscitait dans les Pays baltes ont été la cause de mesures politiques à caractère exceptionnel.

Ainsi en Estonie, les idées relatives à l'organisation des pouvoirs exécutif et législatif et la conception de leurs rapports réciproques se sont sensiblement modifiés au fur et à mesure que les années passaient.

La vie politique estonienne avait beaucoup de peine à trouver sa voie. Une constitution généreusement démocratique avait été promulguée avant 1920. En l'absence de traditions, elle engendra assez rapidement des habitudes parlementaires regrettables dans un Etat en pleine croissance.

L'opinion réclama des réformes. L'inquiétude commença à se manifester. La crise économique rendit les esprits encore plus extrêmes. Une sorte de mouvement fasciste, le parti « Vabs », fit son apparition. Groupant tous les mécontents, il élaborait un projet de constitution diamétralement opposé à celle de 1918. Le pouvoir enlevé au Parlement passait aux mains d'un seul homme, le Président de la République. Vabs fit ensuite un plébiscite, en

1933, et obtint une énorme majorité pour le dit projet dont il escomptait les bénéfices pour lui-même. Des élections présidentielles et parlementaires étaient annoncées pour le printemps de 1934. L'opinion était fortement agitée et des désordres étaient à craindre. C'est à ce moment que deux hommes, les héros de l'indépendance estonienne, entrèrent en scène: le Chef d'Etat Constantine Pats et le généralissime Laidoner. Le 12 mars 1934, utilisant à son profit un article de la nouvelle constitution, le Président Pats, dont le mandat arrivait à expiration, proclama l'état de défense et fit dissoudre le parti Vabs.

Le nouveau régime, issu d'un coup de force légal et fruit d'une alliance entre un parti politique appuyé sur les paysans et la bourgeoisie, et l'élément militaire, se présentait au peuple comme un régime de réformes.

Au début de janvier 1936, le Président Pats présenta à la décision du peuple un projet de résolution autorisant le Président de la République à convoquer une Assemblée Nationale Constituante pour voter une nouvelle Constitution. Ledit projet fut adopté par un referendum en février 1936, à une majorité de plus de 70 % des votants. Les élections de la première et de la deuxième Chambre de l'Assemblée Constituante eurent lieu les 12, 13 et 14 décembre 1936. Le 17 août 1937, l'Assemblée Nationale Constituante adopta une nouvelle constitution. Le même jour, le Président de la République promulgua la nouvelle constitution de la République d'Estonie.

D'après cette constitution, l'Estonie est pourvue d'un pouvoir exécutif fort. La constitution institue également un parlement régulier, investi d'une autorité assez puissante. Sa forme est celle d'une représentation populaire à la fois universelle et professionnelle.

La compétence de chaque pouvoir: du Chef d'Etat, du Parlement et du Gouvernement, est nettement définie, mais tous sont liés l'un à l'autre. Le Président de la Républi-



que, avec son pouvoir relativement étendu, doit avoir pour ses actes le contreseing du gouvernement, et ce dernier à son tour doit avoir la confiance du Parlement. Le Parlement exerce le pouvoir législatif, mais la promulgation des lois peut être suspendue par veto du Chef d'Etat. Le Chef d'Etat peut ordonner de nouvelles élections et la formation d'un nouveau gouvernement, mais s'il le fait dans le cas d'un vote de défiance au gouvernement, il doit révoquer ce dernier lorsque, à la réunion du nouveau Parlement, la défiance est prononcée à nouveau.

Le Président de la République a le droit d'édicter des décrets, mais seulement dans l'intervalle des sessions du Parlement dont la durée est fixée d'avance. Toutefois, le Chef d'Etat ne peut, en cette forme, mettre en vigueur le budget, ratifier des traités ni donner des lois relatives au budget et à la structure des pouvoirs de l'Etat.

Ce sont-là les principes fondamentaux qui caractérisent la nouvelle Constitution (12).

En Lituanie, la vie politique intérieure est passée par diverses phases bien marquées: d'abord une expérience de la vie parlementaire démocratique, ensuite la dictature ou la période transitoire et enfin le retour à la vie parlementaire. La première période est marquée, comme c'est le cas de l'Estonie, par le règne mouvementé des partis et par la faiblesse du pouvoir exécutif. A la fin de cette période, le 8 mai 1926, il fut procédé à l'élection du troisième Seimas. Les partis de gauche emportèrent le grand succès et formèrent le gouvernement. Quelques mois plus tard, le 17 décembre 1926, les nationalistes, reprochant au gouvernement une orientation marquée vers le communisme et trop de faiblesse envers la propagande soviétique, déclenchèrent un coup d'Etat. M. Grinius, Président de la République, donna sa démission et fut remplacé par M. Smetona; M. Voldemaras devint Président du Conseil. Le Parlement fut

(12) Plus largement, voir le texte de la Constitution, annexe 3.

dissous le 12 avril 1927, sans que le décret de dissolution fixât la date pour de nouvelles élections.

En 1928 fut promulguée par le Président de la République une nouvelle Constitution, qui renforçait considérablement le pouvoir exécutif. En vertu de la nouvelle Constitution, le Président de la République serait désigné, par des électeurs spéciaux, choisis par le peuple. La loi de novembre 1931 a fixé le nombre de ces électeurs présidentiels à 1 pour 20.000 habitants; ils seraient élus au suffrage secret par les conseils municipaux. Le 11 décembre 1931, en vertu de cette loi, M. Smetona fut maintenu pour la durée de sept ans à la présidence de la République. Il fut réélu également Président de la République le 14 novembre 1938.

En mai 1936, le Président de la République décréta une loi électorale qui réservait la désignation des candidats pour le Parlement aux Conseils généraux, élus au suffrage restreint. Les Conseils généraux désignèrent un nombre de candidats triple du nombre des députés à élire. Le Parlement se trouva enfin élu, le 1<sup>er</sup> juin 1936, avec 49 députés.

Le nouveau Parlement élaborait une nouvelle Constitution et l'adopta le 12 février 1938.

Ce qui caractérise avant tout la nouvelle Constitution, c'est la tendance très nette de concilier le principe même du régime représentatif, qui dans sa forme absolue n'a pas réussi à s'acclimater en Lituanie, avec un renforcement considérable du pouvoir du Chef d'Etat, élu par les représentants spéciaux de la nation. La Diète conserve le droit de contrôle sur toute l'activité du gouvernement. Elle est élue pour la durée de cinq ans. La Constitution prévoit l'égalité des citoyens devant la loi sans distinction de race et de religion (13).

Comme dans les autres Pays baltes, la vie politique de la Lettonie a évolué au cours des vingt dernières années

(13) Plus largement, voir le texte de la Constitution de la Lituanie, annexe.

vers l'affermissement de l'ordre, le développement de l'organisation et de la mise en valeur du pays.

La Constitution lettonne, adoptée par l'Assemblée Constituante le 15 février 1922, est entrée en vigueur le 7 novembre de la même année.

Le principe de la souveraineté populaire y a été mise en application avec une grande rigueur.

La Lettonie n'a été secouée, il est vrai, par aucune tentative révolutionnaire. Ayant eu la bonne fortune dès le début de son indépendance, de disposer d'un nombreux personnel politique d'un niveau élevé, les multiples partis politiques ont toujours pu se faire représenter à la Seima par des hommes de valeur. Mais, malgré tout, la Lettonie n'a pas pu éviter une crise politique semblable à celle des Pays baltiques. Ainsi, le 15 mai 1934, le docteur Ulmanis, chef du parti paysan et Président du Conseil, a suspendu le Parlement et introduit un régime autoritaire. Le nouveau gouvernement a procédé immédiatement à l'organisation de l'Etat selon le système corporatif. A cette fin, cinq Chambres professionnelles ont été créées:

1°) Chambre de Commerce et d'Industrie (loi du 21 décembre 1934);

2°) Chambre d'Agriculture (loi du 29 mars 1935);

3°) Chambre d'Artisanat (loi du 30 décembre 1935);

4°) Chambre d'Ouvriers (lois du 5 mai 1936 et du 4 mai 1937);

5°) Chambre de Professions libérales (loi du 5 mai 1936).

La sixième Chambre d'Art et de Littérature est déjà en projet. Tous les présidents des Chambres corporatives composent un Conseil d'Etat qui est chargé de mettre au point la constitution future (14).

(14) Nous regrettons beaucoup de ne pas pouvoir publier la nouvelle constitution lettonne qui est encore en projet. Mais à ceux qui désireraient connaître plus à fond les bases de la constitution future nous tenons à recommander l'article de M. LINDENBERG : « *The system of chambers in Latvia* » publié dans : « *The latvian economist* », 1938, édité par le Ministère des Finances de Lettonie, à Riga.

Il y a lieu d'indiquer ici l'originalité de cette constitution future, dont l'idée seule est prise à l'Italie fasciste, mais qui dans sa forme définitive, dont on n'a fixé encore que les grandes lignes, sera adaptée aux besoins et aux possibilités de la Lettonie, comme au caractère national letton.

Ainsi, dans quelque temps, la Lettonie sera dotée d'une Constitution stable et capable de fonctionner sans le secours d'une autorité toute puissante. Nous disons stable, car pour lui servir de base, on fait appel à l'élément le plus stable de la nation: *le métier*.

Certes, il est trop tôt pour porter un jugement sur un régime politique qui n'est encore qu'à l'état de projet. Mais du moins, si l'on en juge par l'œuvre faite, les résultats obtenus, ainsi que par les bases choisies, on y voit un modèle de sagesse et de réalisme.

*Concluons.* Après avoir parcouru de longs siècles d'oppression politique, les Etats baltes se sont donnés au début de leur indépendance, des régimes démocratiques très libéraux. L'expérience faite, ils ont tous modifié leurs régimes, renforçant considérablement la position de l'exécutif et mettant comme base de leur Etat la corporation.

#### b) L'ORDRE SOCIAL.

Le paysan, actuellement la base de la vie nationale balte, fut au début vassal, devint ensuite, depuis le XV<sup>m</sup> siècle, serf, débiteur, était corvéable, battu, vendu comme un esclave.

Pendant l'oppression russe, le Tsar recrutait dans l'aristocratie terrienne des provinces baltiques, ses généraux, ses ambassadeurs, ses gouverneurs. Ce sont eux qui étaient les gardiens de la « fenêtre » russe sur la Baltique. En compensation, le Tsar leur laissait les immenses terres et sur ces terres les « âmes ». Les deux tiers de la terre appartenaient aux « barons baltes » ou aux « nobles

russes », qui faisaient régner la civilisation *linguistique* allemande ou russe, et partout le régime politique russe.

Cette double civilisation russo-germanique, n'ayant aucune racine dans les masses baltes, s'écroulait en 1918 en même temps que ses maîtres: l'Allemagne et la Russie. Et partout, subitement, surgit un état tout nouveau: grâce aux réformes agraires, résultat essentiel des nouvelles Républiques, le paysan balte apparaît sur l'arène de la vie nationale et indépendante, et maintenant non comme esclave, mais comme maître souverain de sa propre terre.

En effet, on n'avait qu'un choix: ou bien la réforme agraire ou bien le bolchevisme.

En Estonie, où la population rurale constitue 75,8 %, les grands domaines couvraient 2,5 millions d'hectares, c'est-à-dire 58 % du pays. La loi de 1919 qui expropria tous les domaines de plus de 165 hectares, c'est-à-dire 96 % des propriétés foncières, créait de cette façon 40.000 petits propriétaires nouveaux. Elle augmentait en même temps de plus d'un dixième l'étendue des terres cultivées.

En Lettonie, où la population agricole représentait 41 %, les grands propriétaires, 162 familles nobles, possédaient 77 % du pays. La moyenne des propriétés était de 2.956 hectares en Courlande et de 2.264 hectares en Livonie. La loi de réforme de 1920 ne laissa à ces grands propriétaires que 71.000 hectares, partagea tous les domaines de plus de 100 hectares et constitua 220.000 petits propriétaires nouveaux. En 1929, il y avait 265.776 exploitations, en majorité de 15 à 20 hectares.

En Lituanie, où la population rurale est de 85 % de la population totale, 3.000 grands propriétaires tenaient 26 % du sol du pays. Un tiers seulement des terres était labouré. La loi de 1922 les a aussi expropriés. Les propriétés nouvellement créées, de 8 à 20 hectares, sont déjà couvertes de 50.000 exploitations nouvelles.

*Concluons.* Depuis la Grande Guerre, sur le littoral

balte, des républiques rurales se sont formées sur les ruines du féodalisme. A la suite de cette réforme gigantesque et courageuse, une solidarité sociale de la classe paysanne s'est développée qui rend facile à résoudre tous les problèmes qui semblent compliqués dans les autres pays. Grâce à une législation sociale très développée et élaborée en conformité avec les dispositions des conventions internationales du travail, de même par suite de la liberté d'association professionnelle, les troubles ne se produisent que très rarement, car les mesures sus-mentionnées protègent la classe ouvrière d'une façon fort satisfaisante.

Dans les Pays baltes, il n'y a pas de gros capitalistes. Et de cette façon ces Pays sont dominés par la paysannerie démocratique et par la petite bourgeoisie des villes. Leur idéal est la république indépendante, défendant en premier lieu les principes de la propriété privée. Toutes les classes supérieures dans les Pays baltes sont attachées à la campagne, à un coin de terre dans les provinces natales.

#### c) SITUATION POLITIQUE INTERNATIONALE.

La question de sécurité de ces Etats, pris entre deux voisins puissants, domine la situation. En cas de guerre, les Etats baltes proprement dits, même la Finlande comprise, avec leurs populations ne dépassant pas 9 millions d'habitants et leur armée doublée d'une garde civique, sans industrie de guerre, ne pourraient pas résister longtemps à une agression, malgré tous leurs efforts. D'autre part, la situation stratégique des Pays baltes n'est pas sans intérêt pour une Puissance désireuse de disposer de bases navales dans la Baltique. Les îles estoniennes de Saaremaa et Hiiumaa couvrent l'entrée du golfe de Riga, tandis que des batteries côtières installées à Helsinki et Tallin, aussi rapprochées que Douvres et Calais, peuvent bloquer la marine soviétique à Cronstadt, devenue la Malte de la Baltique.

La politique dans la Baltique est placée sous le signe de la rivalité entre le Troisième Reich et l'Union Soviétique. Le premier soutient dans les Pays baltes la minorité allemande, vient de s'installer à Memel, et a conclu avec la Lituanie une sorte de pacte de non-agression (15).

L'attitude du Reich envers les Pays baltes a été nettement définie par le Chancelier Hitler dans son discours du 28 avril 1939 au Reichstag :

« L'Allemagne considère les Etats baltes, dit M. Hitler, comme des partenaires commerciaux des plus importants. Pour cette raison nous sommes intéressés à ce qu'ils aient leur vie nationale indépendante bien ordonnée. C'est là à nos yeux la condition de ce développement économique intérieur qui, à son tour, crée lui-même les conditions d'un commerce d'échange.

« C'est pourquoi je suis heureux que nous ayons pu régler avec la Lituanie le litige qui divisait nos deux Pays. Car ainsi a disparu le seul obstacle qui s'opposait à une politique d'amitié, qui ne doit pas s'épuiser en compliments politiques, mais doit s'affirmer dans le travail économique pratique et qui, j'en suis convaincu, s'y affirmera » (16).

Les Etats baltes ne demanderaient pas mieux de voir cette nouvelle attitude du Reich évoluer dans le sens indiqué par le Chancelier.

Le gouvernement soviétique, signataire d'un pacte de non agression avec tous les Pays baltes, mène une politi-

(15) Voir pp. 239-240.

(16) Les pactes de non-agression germano-letton et germano-estonien, signés le 7 juin 1939, sont la conséquence logique de cette attitude du Reich.

L'apparition tardive de ces pactes ne nous permet pas de les examiner plus largement dans cette étude. La rédaction des deux pactes est identique. Ils ont la même teneur que l'article 4 du traité germano-lituanien du 22 mars 1939.

Dans le préambule des pactes de non-agression germano-letton et germano-estonien, il est constaté que le chancelier du Reich et le président de la République de chacun des deux autres pays sont décidés à maintenir la paix entre leurs pays dans tous les cas, et qu'ils ont décidé de concrétiser cette résolution par un traité solennel.

L'article premier dit :

« Le Reich allemand et la République de Lettonie (ou d'Estonie) ne recourront, en aucun cas, à la guerre ou à une autre forme de violence. Au

que habile (17). Il a abandonné, pour le moment tout au moins, sa politique de 1920, qui tendait à la soviétisation de la Baltique et dont le dernier acte était le coup d'Etat tenté en 1924 à Tallin.

Quant à la Pologne, sa situation pénible vis-à-vis de l'Allemagne et de la Russie la contraint à se tourner vers les Pays baltes et nordiques. A cette fin, M. Beck, ministre polonais des Affaires étrangères, s'est rendu dans ces pays aux mois de mai et juin 1938.

Dans la déclaration qu'il a donnée à la presse, à Tallin, il a insisté pour une collaboration polono-estonienne toujours plus étroite.

« La Pologne, a dit M. Beck, est revenue vers la Baltique; cherchant de ce côté les voies de sa politique, elle est arrivée à la conviction que cette région a été déjà suffisamment troublée. Alors, elle a décidé d'être, sur la Baltique, non point un concurrent, mais le partenaire d'une collaboration féconde ».

Cette sagesse polonaise et cette attitude sympathique, malheureusement trop tardive, n'a pas trouvé, — sauf certains gestes de courtoisie diplomatique, — d'écho favorable dans les Pays baltes. L'élargissement de la coopéra-

cas où une tierce puissance recourrait contre un des signataires à une action du genre de celles caractérisées au paragraphe premier, l'autre partie contractante ne soutiendra cette action d'aucune manière ».

Les pactes, conclus pour dix ans, contiennent en outre une clause (art. 2) aux termes de laquelle chacun de ces deux pactes est automatiquement caduc si l'un des deux est dénoncé ou cesse de rester en vigueur. Cette clause réserve les obligations résultant pour les deux Etats de leur alliance défensive conclue le 1<sup>er</sup> novembre 1923 (voir p. 115).

Le protocole de signature constate l'accord des deux parties sur la clause suivante : l'attitude de la partie contractante qui n'est pas impliquée dans un conflit, au sens du paragraphe 2 de l'article 1<sup>er</sup> du traité, n'est pas considérée comme un soutien inadmissible si elle est en harmonie avec les règles générales de la neutralité. En conséquence, si la partie contractante qui n'est pas impliquée dans le conflit continue les relations commerciales et le transit commercial normal avec une tierce puissance, cela n'est pas considéré comme un soutien inadmissible.

Vu les pactes de non-agression germano-baltes et les dispositions du projet d'assistance mutuelle anglo-franco-russe, concernant le statu quo de l'Est européen, il faut en conclure que la position internationale des Etats baltes se trouve par là beaucoup plus renforcée et stabilisée.

(17) Voir p. 123.



tion nordique (la Scandinavie et les Pays baltes), vers le Sud (Pologne) est apparu trop prématuré et peu souhaitable dans les Etats baltes et scandinaves.

Mais quelle est donc la position internationale des Etats baltes? Neutralité dans les conflits internationaux, présents et éventuels, mais aussi ferme volonté de défendre cette neutralité, tels semblent être les principes de la politique internationale de ces pays.

Quant à la politique inter-baltique régionale, un rapprochement de plus en plus étroit se fait sentir.

*Concluons.* Nous avons vu les Etats baltes, pris dès la préhistoire entre les Slaves et les Germains, asservis vers le XIII<sup>m</sup> siècle par une Croisade allemande.

Deux races se superposèrent dans le pays conquis: les Germains devenus grands propriétaires des terres baltes et les indigènes dépouillés de leurs biens et réduits en servage.

Tombés sous la domination politique russe, au XVIII<sup>m</sup> siècle, quoique demeurant propriété personnelle de la noblesse balte en Estonie et en Lettonie, ou polonaise en Lituanie, les peuples soumis, profitant de mésententes entre leurs maîtres, obtinrent au cours de la seconde moitié du XIX<sup>m</sup> siècle l'abolition du servage.

Cette réparation partielle vint trop tard pour arrêter les justes revendications. Ces peuples prirent alors conscience de l'originalité de leur race. L'esprit national s'affirma et multiplia ses manifestations.

Devant l'effondrement du tsarisme et la menace germanique, les peuples baltes tentèrent la dernière chance, proclamèrent leur indépendance et réussirent, contre toute vraisemblance, à l'imposer par les armes à leurs adversaires, tout en la faisant admettre par les Alliés.

Ils se mirent alors à édifier leurs Etats. Malgré les

difficultés qu'ils durent surmonter, ils organisèrent des régimes politiques modernes, trouvèrent des appuis extérieurs et rétablirent leurs économies.

Après avoir subi de nombreux chocs dans la vie internationale, les Pays baltes acquirent enfin une place convenable parmi les peuples libres et souverains.

---

## CHAPITRE II

---

### VERS L'UNION BALTIQUE

---

#### § 1. — Origine et précision de l'idée de l'union baltique

##### a) L'IDÉE D'UNION PRÉCONISÉE AVANT L'INDÉPENDANCE DES ETATS BALTES.

L'idée d'Union baltique date de l'époque de la grande tourmente de 1914-1918, quand les espoirs d'indépendance des peuples baltiques étaient encore mêlés d'angoisse.

Les hommes politiques des Pays baltes qui purent échapper aux oppresseurs de leur pays et à l'emprisonnement, gagnèrent l'étranger et se mirent à propager les aspirations de leurs peuples. Tous les patriotes: estoniens, lettons, lituaniens, et finlandais aussi, réfugiés dans les centres de l'Europe, unirent leurs efforts pour assurer le succès de leur lutte. C'est chez ces hommes patriotes que l'Union baltique a trouvé ses premières formules. Il n'y avait pas de place pour l'égoïsme. Chacun d'eux avait une compréhension supérieure des intérêts communs. Or c'est la Lituanie qui, la première, émit le vœu d'une Union dont elle ne cessa pendant quinze années de poursuivre la réalisation avec autant de clairvoyance que de ténacité. Sans doute, parce que vivant en contact direct avec l'Allemagne qui l'avait occupée dès 1915, elle mesura avec plus de précision le danger de tous les instants représenté par un

tel voisin non seulement pour elle, mais encore pour la Lettonie et l'Estonie.

Le premier embryon de l'Entente baltique se trouve dans les travaux consacrés, dès 1917, par un des apôtres de la Renaissance lituanienne, le docteur Sliupas, à montrer l'utilité d'une Union letto-lituanienne (1).

Il voyait cette Union sous une forme apparentée à la Confédération helvétique et ne reculait même pas devant l'idée de la fusion des deux peuples de même race dont les idiomes sont très apparentés. L'histoire devait servir de guide pour ramener ces deux tronçons d'un même peuple au bercaïl d'avant le XII<sup>m</sup>e et le XIII<sup>m</sup>e siècles ; c'est à cette époque seulement que l'invasion des Chevaliers teutoniques sachant allier la douceur de l'Evangile à la cruauté des pirates, séparait la Lettonie d'avec la Lituanie qui demeura indépendante. Une autre branche de la même race — les Prussiens (Borussi) de la Prusse Orientale actuelle — tomba entre les mains de ces Teutons prêchant le salut avec le glaive. Il semble pourtant, estime M. Sliupas, que les Allemands n'ont pas réussi à exterminer tous les Prussiens, puisqu'aujourd'hui encore une grande partie de la Prusse Orientale est lituanienne non seulement par ses origines, mais aussi par la langue, les noms de famille, de lieux. Elle portait encore dans les dernières décades du XIX<sup>m</sup>e siècle, le nom de Lituanie (Oezirk-Litauen ou Preuss-Litauen). M. Sliupas pensa que tous les Lituaniens, y compris ceux de la Prusse Orientale, devaient conclure cette Union avec les Lettons.

« Les Teutoniques ont séparé ces peuples et la guerre leur apprend les bienfaits de l'unité et de la fraternité. Les deux peuples n'ont rien à perdre en s'unissant, mais seulement à gagner. Les Lituaniens sont plus idéalistes, les Lettons plus matérialistes ; les Lettons sont plus enclins à

(1) SLIUPAS (D<sup>r</sup> JONAS) : *La République Litvano-Lettonne et l'union des nations du Nord*. (en lituanien), à Stockholm, 1917.

l'industrie et à la navigation, tandis que les Lituaniens s'adonnent à l'agriculture, mais tous deux sont parfaitement démocrates » (2).

Ce vague projet d'Union letto-lituanienne devait s'élargir bientôt en projet d'Union letto-lituanienne-estonienne, solution aussi conforme à la logique qu'aux besoins.

La même Union letto-lituanienne fut préconisée en 1917 dans le livre « Sur les confins de deux Mondes », publié à Genève par un jeune savant philosophe et juriste lituanien, Stasys Salkauskis:

« Quant à la future organisation de leur Etat, les Lituaniens doivent la concevoir de manière à accomplir la double tâche que leur sens politique leur indique pour réparer les errements du passé: d'abord la réunion de la Lituanie russe et de la Lituanie prussienne en une seule nation, puis un rapprochement politique avec la Lettonie, si possible sous la forme du fédéralisme. La première de ces deux tâches accomplies, ce serait toute une partie d'un territoire autrefois immense et dont la population est en majorité lituanienne, sauvée de l'emprise germanique à laquelle elle a jusqu'ici opposé une tenace résistance. Ce serait encore pour le peuple lituanien cet immense avantage de posséder tout le cours inférieur du Niemen, le seul grand fleuve lituanien que, jusqu'à présent, les Allemands ont utilisé au mieux de leurs intérêts.

« L'alliance de la Lituanie avec la Lettonie unirait toute la race letto-lituanienne dans le but de réaliser un équilibre local entre le monde germanique et le monde slave. La Lettonie a droit à l'indépendance tout comme la Lituanie, de par son individualité nationale définitivement arrêtée: ses intérêts sont parallèles à ceux de la Lituanie; l'union de ces deux peuples frères qui n'ont entre eux aucune rivalité aiguë augmenterait l'importance et ferait la force de chacun d'eux.

(2) *Revue Baltique*, janvier 1919.

« Au point de vue politique, cette union affaiblirait l'action néfaste de l'élément polonais en Lituanie, de l'élément allemand en Lettonie. Au point de vue culture, les deux pays se complèteraient en quelque sorte l'un l'autre. Le fait est que, moins nombreux que les Lituaniens, les Lettons sont plus pratiques que ces derniers, aussi ont-ils pour la culture matérielle de remarquables dispositions, tandis que les Lituaniens sont plus enclins à la culture intellectuelle. Le rapprochement des Lettons et des Lituaniens n'est donc pas justifié seulement par leur parenté ethnique, mais encore par les avantages qu'ils en retireraient les uns comme les autres.

« Pour terminer ces quelques considérations politiques, nous ajouterons que l'orientation ultérieure de la Lituanie émancipée devra la mettre en contact plus étroit avec les autres nations baltiques. En particulier, la Lituanie devrait se rapprocher des Etats scandinaves à cause d'une parenté spirituelle qui se révèle déjà dans le fait que ces Etats sont, eux aussi, intéressés à maintenir entre l'Allemagne et la Russie un équilibre de puissance. D'ailleurs, il ne nous est pas possible ici d'entrer à ce sujet dans de plus amples détails » (3).

En 1919, M. de Lubicz-Milosz, philosophe et poète français, d'origine lituanienne, dans une brochure quasi-prophétique publiée à Paris, qu'il a intitulée carrément « L'Alliance des Etats baltiques », établissait ainsi le thème de l'Entente baltique: « Cette réunion des trois Etats baltiques indépendants en un vaisseau vigoureux contribuera dans une large mesure à rétablir l'équilibre dans l'Europe Orientale... Les trois Républiques opposeront une résistance plus rigoureuse à la poussée germanique vers la Russie et au plan de colonisation de ce pays par l'Allemagne récemment exposé en détail par M. Rechberg, et

(3) SALKAUSKIS : *Sur les confins de deux mondes*, pp. 231-232, Genève, 1918.

d'autres économistes d'outre-Rhin. Elles offriront un boulevard, un couloir de pénétration de l'influence française et alliée en Russie, atténueront les frottements possibles entre cette dernière et la Pologne.

« La constitution d'une Letto-Lituanie alliée à l'Estonie exercera une influence des plus heureuses sur les relations polono-lituanienues. Comme nous l'avons vu plus haut, l'isolement de la Lituanie proprement dite est l'unique raison de son attitude méfiante vis-à-vis de la Pologne. Etroitement unie à ses sœurs lettone et estonienne, la Lituanie indépendante pourra sans crainte se rapprocher sur le terrain économique de la République Polonaise... La réalisation de leurs désirs a pour condition première la création d'une Letto-Lituanie alliée à l'Estonie et assez forte pour surmonter tout sentiment de méfiance à l'égard de ses voisins et pour manifester librement sa sympathie » (4).

Et c'était déjà un bel élan pour cette époque, car nous étions en 1919. Dans les autres Pays baltes, l'idée de l'Union était aussi très vivante.

En 1918, le comité exécutif du Conseil National Estonien, auquel s'était joints les représentants des partis politiques du pays, s'occupait de la question et envoyait au sujet de l'Union baltique des instructions à sa délégation à Paris.

En Lettonie, la cause de l'Union baltique trouvait ses meilleurs défenseurs dans les personnes de M. Valdemars, écrivain, et M. Meierovics, homme politique et premier Ministre des Affaires Etrangères de Lettonie. Ce dernier lutta pour la réalisation de cette Union qui lui tenait à cœur et à laquelle il était « attaché non seulement par la raison mais aussi par les sentiments » (5).

(4) de LUBICZ-MIŁOSZ, pp. 4 et 9.

(5) HUGO VITOLS : *La Mer Baltique et les Etats Baltes*, Paris, 1935, p. 295.

En Estonie, on trouve le même enthousiasme. M. Pusta, ami de M. Meierovics, partisan d'une grande ligue baltique en 1918, en élaborait un projet que nous étudierons plus loin.

Il faut avouer ici que tous les projets d'union sortant du cadre des Etats baltes proprement dit et englobant la Pologne et la Finlande, étaient inspirés par la crainte de la Russie qui songeait toujours à fomenter une révolution universelle.

Pareil système d'alliance autour de la Baltique devait contre-balancer la force russe. Mais la réalisation de ces plans n'était pourtant pas facile, il y avait des difficultés insurmontables, comme nous le verrons plus tard, et elle devait échouer.

L'idée d'une Entente baltique restreinte — préconisée surtout par la Lituanie — devait, comme la plus conforme à la logique et à la situation réelle, l'emporter dans la suite.

On ne saurait mieux mettre en lumière la raison d'être de cette Union restreinte des trois Républiques qu'en citant M. Vitols :

« La situation géographique, démographique et politique semblait impérieusement resserrer les trois nouveaux Etats issus des ruines et des catastrophes déclenchées par la Grande Guerre. Tous trois avaient des ennemis communs, tous trois avaient les mêmes amis ; la défaite de l'un d'entre eux l'était aussi pour les deux autres. On peut même affirmer qu'il n'y a pas sur le globe terrestre trois autres pays ayant autant de raisons pour conclure une Union étroite et dont les destins soient aussi parallèles aux trois Etats baltes : Lettonie, Estonie, Lituanie.

« Tout poussait et tout pousse ces trois Etats vers l'Union ; il leur fallait lutter contre le même adversaire, la Russie, et contre leurs ennemis héréditaires, les Allemands, qui tentaient d'envahir les Pays baltes en profi-



tant du cataclysme universel; leurs soucis étaient les mêmes en ce qui concerne leur reconnaissance *de jure* par les grandes Puissances et ils avaient, ils ont et ils auront toujours des préoccupations identiques quant à la défense de leur position sur les bords de la Baltique.

« L'Union de ces trois pays s'impose d'autant plus qu'ils ne peuvent pas se permettre la moindre aventure et doivent faire tout leur possible pour maintenir la paix, car ils n'ont rien à gagner et tout à perdre dans une nouvelle conflagration » (6).

b) PROJET ESTONIEN D'UNE LIGUE BALTIQUE, EN NOVEMBRE 1918.

Après avoir examiné l'origine et précisé l'idée d'Union des Etats baltes, passons maintenant à l'étude du premier projet de ligue baltique rédigé le 13 novembre 1918, par la délégation estonienne, à Paris. Il est superflu de dire que ce projet tient une large place dans l'évolution de l'Union baltique.

La Ligue baltique, d'après le projet, devait être l'*union politique et économique* de trois groupements:

a) La *Scandinavie*, comprenant le Danemark, la Norvège et la Suède;

b) La *Baltique Orientale*, c'est-à-dire la Finlande, l'Estonie et la Lettonie;

c) La *Baltique Méridionale*, comprenant la Lituanie et la Pologne.

Le but de la Ligue était « la sauvegarde de la liberté de la Mer Baltique » (7). Cette mer ne devait devenir ni un lac allemand comme à l'époque hanséatique et pendant la Grande Guerre, ni une mer russe comme au temps de Pierre le Grand, mais elle devait être ouverte à tous.

(6) VITOLS, op. cit., pp. 294-295.

(7) PUSTA : *L'Union baltique*, dans « *Les Cahiers de l'Union Européenne* ». N° 5, 1933, p. 162.

« C'est aux peuples souverains que revient le droit de sauvegarder la liberté de cette mer, qui est leur propre liberté. Tous les peuples baltes, Suédois, Danois, Finlandais, Estoniens, Lettons et Litvaniens, sont des peuples démocratiques et complètement étrangers aux idées impérialistes. A eux se joindront bientôt les Polonais à qui la paix donnera sûrement une partie de la côte baltique, et la solidarité d'intérêts placera les Norvégiens à côté de leurs frères scandinaves dans les nouveaux groupements à créer autour de la Baltique » (8).

Quant à la construction juridique de la Ligue, le projet disait: « Ce qui est certainement possible, c'est une Union, une Ligue basée non sur une constitution, mais sur les traités, Ligue dotée d'un Conseil composé des chefs de gouvernements et des Ministres des Affaires Etrangères des pays adhérents. Ce Conseil se réunira trois ou quatre fois par an. Il sera assisté par un Secrétariat général permanent. Seraient réalisés, en outre, l'unité de commandement suprême, la coordination des flottes de guerre, et la création de troupes de gendarmerie communes » (9).

Quant à la compétence: « La Ligue étudiera un système commun de défense, coordonnera la politique extérieure, protégera le commerce dans la Baltique, et dirigera les grandes entreprises communes à ces Etats » (10).

Le projet envisageait en premier lieu la reconnaissance *de jure* de l'indépendance des Etats baltes et la constitution d'un organe provisoire composé des délégués de tous les gouvernements intéressés, ayant pour objet l'élaboration d'un programme d'organisation et de travail.

Tel était le projet de Ligue baltique dans ses grandes lignes. Ce devait être le pacte d'une sorte de Société des Nations baltiques.

(8) Cité du projet de la Ligue baltique, chez Pusta : *l'Union baltique*, dans les « *Cahiers de l'Union Européenne* », p. 162, N° 5, 1933.

(9) PUSTA, op. cit., p. 162.

(10) Op. cit., p. 162.

M. Pusta, inspirateur et rédacteur du projet, s'exprime ainsi à ce sujet: « Avant toute chose, nous voulions affirmer notre enthousiasme pour l'ordre nouveau de communauté et d'union entre les peuples, dont la formule venait d'être lancée à la fin des hostilités, et recueillie à la Conférence de la Paix » (11).

Bien que la Ligue, telle qu'elle était prévue dans le projet, n'ait jamais vu le jour, les principes posés ne perdirent pas leur actualité. Et certains songèrent à ce projet, jusqu'en 1920. On en trouve en effet un dernier vestige dans le programme provisoire de la Conférence de Riga-Bulduri, en août 1920, à laquelle participèrent, outre les Pays baltes proprement dits, la Pologne, la Finlande et l'Ukraine. Ajoutons que la participation des Etats scandinaves (Suède, Norvège, Danemark) à la Conférence, était prévue, mais ne put se réaliser.

Il est particulièrement intéressant et curieux de citer la conclusion du projet de 1918: « La Ligue baltique aura pour objet principal de garantir le libre échange et le commerce international. Elle coordonnera à cet effet les forces politiques et militaires de ses adhérents en envisageant dans l'avenir la création d'une Société des Nations dont elle constituera un sous-groupement » (12).

Etant donné qu'à cette époque le traité de Paix et le pacte de la Société des Nations n'étaient pas encore définitivement élaborés et qu'on discutait le caractère de la S.D.N. future, les principes évoqués dans le projet de la Ligue baltique étaient une forte contribution à la construction nouvelle du monde. Ce projet était donc un heureux départ et l'idée d'Union s'est trouvée d'autant plus profondément gravée dans les esprits des hommes politiques baltes.

Dès lors, cette Union fut la première préoccupation de la politique étrangère balte.

(11) Op. cit., p. 162.

(12) Op. cit., p. 163.

## § 2. — Les tentatives de réalisation de l'union

### a) LE FRONT COMMUN CONTRE LA RUSSIE SOVIÉTIQUE.

Le traité de Versailles qui mit fin à la Guerre Mondiale (28 juin 1919), ne régla pas les questions de l'Europe Orientale. Celles-ci avaient été soumises à l'examen de la Commission baltique, désignée le 14 mai par le Conseil des Quatre.

Les choses traînaient en longueur et les gouvernements baltes ne parvenaient pas à obtenir leur reconnaissance *de jure*.

Cette situation juridique anormale persista, parce que les Alliés estimaient qu'ils ne pouvaient pas résoudre la question baltique sans le consentement de la Russie. Ils violaient pourtant ce principe en reconnaissant l'indépendance de la Finlande, sans attendre et sans demander le consentement des Russes. A diverses reprises, en 1919, les délégations des Pays baltes à Paris attirèrent l'attention du Conseil Suprême sur les conséquences, pour leurs pays, du retard mis par les puissances alliées et associées à leur reconnaissance *de jure*.

Il était en effet impossible aux gouvernements baltes, tant qu'ils ne possédaient pas de solides bases juridiques, d'opérer des réformes et de travailler sur un plan régulier de rétablissement, ou encore de traiter de la paix avec la Russie qui menaçait ses anciennes provinces reconstituées en Etats indépendants.

En septembre 1919, M. Tchitcherine, Commissaire aux Affaires Etrangères soviétiques, fit allusion à la possibilité de conclure la Paix avec la Lettonie. Une conférence comprenant les représentants de l'Estonie, de la Lettonie et de la Lituanie, se réunit aussitôt après à Riga et aboutit à une entente complète sur tous les points évoqués. La conférence fut poursuivie le 14 septembre à Tallin. L'assemblée des Premiers Ministres et des Ministres des Affai-

res Etrangères d'Estonie, de Lituanie, de Lettonie et de Finlande adopta dans la séance du 15 septembre les résolutions suivantes :

« 1) Avant de commencer la discussion même des principes de la paix, il est nécessaire de poser comme condition *sine qua non* que tous les Etats qui ont été saisis de la proposition de paix des Bolcheviques et qui l'ont acceptée ou l'accepteront, négocient avec le Gouvernement Soviétique en commun et non séparément.

« 2) Si cette condition n'est pas acceptée par ce dernier, les négociations seront interrompues; en cas d'acceptation, les Etats agissant ensemble désigneront le lieu et la date des pourparlers dans un délai de quinze jours.

« 3) Les conditions particulières que chaque Etat aura à poser aux Bolcheviques avant d'entrer dans des discussions de principe, seront traitées dans des conférences préliminaires.

« 4) Les Etats qui participeront aux négociations de paix délègueront leurs représentants, dans un délai de quinze jours, à la Conférence, à Tartu (Dorpat).

« 5) Les Gouvernements de l'Entente doivent être informés de toutes les démarches concernant les négociations de paix, jusqu'à la convocation de la Conférence de Tartu, par chaque gouvernement baltique séparément et, dès la réunion de la Conférence, par les organes qui ont été créés par elle.

« 6) Bien entendu, il est impossible qu'une paix, dans l'acceptation habituelle du mot, soit conclue avec la Russie. On ne peut, dans les conditions actuelles, que parler d'une suspension des hostilités » (13).

Les clauses de cette suspension d'armes furent adop-

(13) Henry de CHAMBON : *Origine et Histoire de la Lettonie*, Paris, 1933, p. 59.

tées à l'unanimité par tous les délégués. L'Estonie fut chargée de les transmettre au Gouvernement Soviétique.

Plusieurs conférences des Etats Baltes eurent lieu à ce sujet à la fin de l'année 1919, et là encore se manifesta une étroite solidarité et communauté de vues.

Pendant ce temps, tout le long du front les opérations contre les bolchéviques continuaient. La Lituanie, en leur tenant tête en Letgalie, avait aussi à se défendre contre la Pologne, qui menaçait son territoire et exerçait son influence sur la Lettonie et l'Estonie. La Lituanie proposa à la fin de décembre 1919 de convoquer une conférence des trois pays, l'Estonie, la Lituanie et la Lettonie, pour éclaircir la situation, former un bloc défensif contre la Russie et éliminer en même temps la Pologne des affaires baltiques. Dès les premiers jours de 1920, elle réunissait à Valk les chefs militaires des trois pays.

Le 6 janvier, un protocole fut signé. Il consacrait la nécessité d'une convention militaire défensive contre la Russie et l'Allemagne. La Lituanie proposa également une résolution d'après laquelle les trois pays s'engageraient à faire une démarche commune auprès des Puissances Alliées pour que celles-ci intervinssent en vue de l'évacuation des troupes polonaises du territoire de Vilnius, dont l'occupation, hostile à la Lituanie, affaiblissait la défense des trois pays contre les Russes et Allemands (14).

Les Lettons et les Estoniens évitèrent de discuter cette proposition sans consulter les Polonais. Sans doute, la sympathie profonde des deux pays baltiques était toute acquise à leur sœur de race, mais la crainte des Soviets les rapprochait de la Pologne. Il s'ajoutait que cette dernière leur promettait non seulement son aide militaire éventuelle, mais aussi son appui politique pour faciliter leur entrée dans la S.D.N.

(14) KLIMAS : *L'Entente baltique et la Lituanie*, dans le bulletin N° 8-9, du Centre Européen de la Dotation Carnégie.

b) LA CONFÉRENCE DE HELSINGFORS.

Afin de délibérer sur les questions relatives aux relations des Etats participants, et surtout sur les moyens de défense contre la Russie, une conférence de cinq Etats, y compris la Pologne, se réunit à Helsinki (15-22 janvier 1920).

L'atmosphère créée par la Conférence de Valk et par les visées annexionnistes de la Pologne à l'égard de la Lituanie, n'était pas un bon présage pour cette conférence, et les divergences de vues s'accrochèrent tout de suite.

Quand la question se posa de conclure une convention militaire, deux projets furent proposés: l'un, soumis par la Lituanie, visait une entente militaire entre l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie; l'autre, présenté par l'Estonie, envisageait la participation de cinq Etats. C'est à ce dernier projet que l'on s'arrêta « comme devant former la base d'une convention éventuellement à conclure » (15).

La Délégation lituanienne refusa d'accepter le projet estonien « aussi longtemps que la Pologne n'aurait pas évacué les territoires lituaniens et n'aurait pas donné de garantie sérieuse de non-agression » (16).

Inspirée de la meilleure bonne volonté, la Conférence émit le vœu que les différends polono-lituaniens fussent réglés à l'amiable. Dans ce but la Conférence proposa aux intéressés la création d'une Commission d'enquête pour préparer le règlement du conflit sur les bases suivantes :

« 1) En vue de l'éclaircissement des questions polono-lituaniennes, une commission d'enquête sera nommée, laquelle se composera d'un représentant de chacun des Etats prenant part à la Conférence, et de son remplaçant. Les membres de la Commission seront nommés par les Gouvernements respectifs.

(15) VITOLS, op. cit., p. 298.

(16) KLIMAS, op. cit., p. 733.

« 2) La première séance de la Commission sera tenue à Vilna. Le lieu des séances ultérieures sera désigné par la Commission elle-même. La date de la première réunion de la Commission sera fixée par le Gouvernement finlandais, d'accord avec les autres Gouvernements mentionnés dans le paragraphe premier.

« 3) La méthode et l'ordre des travaux de la Commission seront fixés par la Commission elle-même.

« 4) La Commission aura à énoncer les questions litigieuses et à élaborer les propositions relatives tant au mode de règlement de ces questions qu'à leur solution même » (17).

Au fond, aucune enquête n'était nécessaire: l'agression polonaise était évidente. La délégation lituanienne, nullement satisfaite, fit le 29 janvier la déclaration suivante :

« Pendant que les représentants des Etats baltes et parmi eux ceux de la Pologne, se trouvent réunis à Helsinki pour examiner les possibilités d'une défense commune de l'indépendance de leurs Etats devant un danger menaçant, l'armée polonaise, au lieu de mettre fin à l'occupation illégale d'un territoire lituanien détenu par elle jusqu'à ce jour, procède au contraire à une avance sur le territoire de l'Etat lituanien. Au cours des dernières journées, les troupes polonaises, après combat avec les troupes lituaniennes défendant leur pays, ont occupé deux localités Alunta et Pakalnė ; la première se trouve à 40 kilomètres, la seconde à 30 kilomètres à l'ouest de la ligne de démarcation opposée par les Puissances Alliées à l'avance des troupes polonaises vers la Lituanie, par conséquent au cœur même de la Lituanie. Dans la région de Vievis, à 12 kilomètres à l'ouest de ladite ligne de démarcation, les troupes polonaises, appuyées par de l'artillerie, ont tenté dans la direction de Kaunas une attaque qui a été repoussée par les troupes lituaniennes.

(17) KLIMAS, op. cit., pp. 733-734.



« Etant donné cet état de choses, la délégation lituanienne considère comme impossible toute participation active ultérieure aux délibérations se développant, en présence de la Pologne, à la Conférence des Etats baltiques, tant que ne seront pas réglées entre les Gouvernements des deux Etats les questions de principe » (18).

L'accord était devenu impossible, et dès lors la Lituanie ne participa plus à la Conférence qu'à titre d'information.

Malgré cela, on continua à siéger et à délibérer sur les questions inscrites à l'ordre du jour. La Conférence se mit d'accord pour ne pas conclure de paix séparément avec la Russie une fois que la convention défensive serait signée ; elle reconnut la nécessité de la neutralisation de la Baltique et décida d'inviter les Etats scandinaves à participer aux Conférences des Etats baltes. Seulement la convention défensive ne fut jamais signée. Quant à l'invitation des Etats scandinaves, comment ne pas être sceptique. « On ne pouvait déjà se mettre d'accord à cinq, pensait-on mieux réussir à huit ? » (19).

Il n'y eut par conséquent aucun résultat tangible. Les causes en sont claires : « Vouloir unir autour d'une même table et ensuite autour d'une même idée les quatre petits Etats et la grande Pologne, qui n'avait toujours pas oublié le temps de Sigismond, d'Auguste et de Batory, était évidemment une tâche trop ardue, fut-ce pour des hommes de la meilleure volonté et d'un optimisme à toute épreuve » (20). Malgré les protestations de la Lituanie contre l'agression polonaise, protestations élevées soit à la Conférence baltique, soit à la S.D.N. ou auprès des Puissances Alliées, les troupes polonaises avançaient toujours dans le territoire lituanien. Une note du Gouvernement lituanien s'ex-

(18) KLIMAS : *Les Problèmes de la Baltique*, Paris, 1934, p. 734.

(19) VITOLS, *op. cit.*, p. 293.

(20) VITOLS, *op. cit.*, p. 297.

prima ainsi, le 11 mai 1920, sur la situation, devant les chancelleries :

« Le Gouvernement lituanien a toujours été d'avis, et il l'est encore, que les Etats baltiques devraient collaborer tous ensemble, soit pour obtenir la Paix, soit pour l'assurer dans l'avenir. Dans ce but, il a sans cesse travaillé à la création d'une Alliance Baltique... Mais le Gouvernement polonais, qui poursuit non seulement l'agrandissement du territoire polonais, mais aussi l'établissement de son hégémonie sur les Etats voisins, voyait d'un mauvais œil s'affirmer l'Alliance Baltique. Il a, en conséquence, pris d'abord toutes ses mesures pour être représenté aux Conférences des Etats baltiques et ensuite pour écarter la Lituanie. Tel fut le cas des Conférences d'Helsinki à la mi-janvier, et de Varsovie au commencement de mars... ce qui eut pour résultat de rendre l'Alliance Baltique impossible à l'heure qu'il est, ou du moins inefficace » (21).

c) LES TRAITÉS DE PAIX AVEC LA RUSSIE (22).

Malgré tout, l'idée d'une solidarité et d'une entente entre les Etats baltes n'était pas abandonnée. C'est ainsi que lorsque, au début de 1920, après une lutte acharnée, la paix fut proposée à l'Estonie par les Soviëts, la première condition posée par le Gouvernement estonien aux Bolcheviks avant d'engager les pourparlers, fut une suspension des hostilités contre la Finlande, la Lettonie et la Lituanie.

La meilleure preuve de cette solidarité se trouve dans le discours prononcé le 19 février 1920, par M. Poska, négociateur du traité avec la Russie, au Parlement estonien, dont voici quelques extraits :

(21) KLIMAS : *L'entente Baltique et la Lituanie*, dans le bulletin, N° 8-9-1934, du Centre Européen de la Dotation Carnégie.

(22) Le traité de paix de la Russie avec l'Estonie fut signé le 2 février 1920, à Tartu, Recueil de Traités. S.D.N., N° 289, vol. XI, p. 30 ; avec la Lituanie, le 12 juillet 1920, à Moscou. Recueil de Traités. S.D.N., 1921. N° 94, vol. III : 1, p. 106 ; avec la Lettonie, le 11 août 1920, à Riga. Recueil de Traités. S.D.N., 1920. N° 67, vol. II : 3, p. 195 ; avec la Finlande, le 14 octobre 1920, à Tartu, Recueil des Traités. S.D.N., 1921. N° 91, vol. III : 1, p. 6.

« Au moment où notre gouvernement se demandait s'il fallait faire la paix ou continuer la lutte, il était nécessaire de tenir compte de l'état dans lequel se trouvait le front russe du Nord-Ouest, et l'ambiguïté de cette situation devait en grande mesure influencer sur les délibérations de notre gouvernement.

« Nos voisins du Nord, les Finlandais, tout en se considérant comme en état de guerre avec les bolcheviks, n'avaient à faire face à aucune activité sur le front russe. De même aucune activité ne régnait sur le front russe de la Lettonie et de la Lituanie, sauf dans la partie Sud du front letton dont nos troupes assurèrent la défense.

« Toutes les charges de la guerre sur le front du Nord incombaient à l'Estonie seule.

« Je le répète, la situation était délicate, non seulement pour nous, mais aussi au point de vue des autres petits Etats qui se trouvent sur le territoire de l'ancienne Russie du Nord. Il était évident que, si l'Estonie avait succombé à l'invasion et si les bolcheviks russes y avaient pris le pouvoir, le même sort aurait été réservé à la Lettonie, étant donné la situation de ses frontières. En effet, la défense de ces frontières du côté Nord serait, dans de telles conditions, devenue presque impossible. Après la chute de la Lettonie, il n'aurait plus pu être question du front lituanien, car celui-ci aurait été encore plus difficile à tenir et plus dangereux même que le front letton. Ces trois Etats tombés sous les coups des bolcheviks, les jours de la Finlande auraient été comptés ; les bolcheviks n'auraient certainement pas respecté l'intégrité du territoire de la Finlande, bien qu'ils aient reconnu l'indépendance de ce pays. Il était donc de l'intérêt de tous ces Etats de se défendre mutuellement contre le danger commun et il fut décidé que notre gouvernement, au moment d'entrer en négociations de paix, saisirait les autres gouvernements de l'idée de la création d'une alliance de tous les Etats rive-

rains de la Baltique. Chargé par le gouvernement, en qualité de Ministre des Affaires Etrangères, d'entamer les pourparlers à ce sujet, à Helsingfors, au mois d'août, j'ai eu dès les conversations préliminaires, l'impression que le gouvernement finlandais voyait la situation sous le même jour que nous et qu'une telle alliance était possible.

« La première de ces conférences eut lieu à Reval, quelques jours avant le départ de notre délégation de paix pour Pskov. La délégation avait mission de demander à la délégation russe de faire en même temps qu'à l'Estonie une proposition de paix à la Finlande, à la Lettonie et à la Lituanie. Au cas où les Russes accepteraient cette proposition, les pourparlers de paix devaient se poursuivre en commun avec les gouvernements ou représentants de ces Etats.

« Les Russes ayant proposé la paix à nos voisins, notre délégation revint de Pskov pour participer aux délibérations avec les représentants des autres Etats. En attendant, une nouvelle Conférence baltique se réunit à Tartu.

« Au mois d'octobre se déclencha l'offensive de Bermont et les lettons demandèrent à notre gouvernement de faire connaître à Moscou qu'ils ne pouvaient pas se rendre aux négociations. Après la liquidation de l'affaire Bermont, les pourparlers furent fixés aux premiers jours de décembre.

« Quelques jours avant la réunion de la conférence de la paix, le gouvernement letton nous avisa qu'il était en principe acquis à la conclusion de la paix, mais qu'il trouvait le moment peu opportun et que, par conséquent, il s'abstiendrait de participer aux pourparlers de paix à Tartu. Mais, le 2 février, alors que nous avions déjà signé le traité de paix avec la Russie, le Ministre de Lettonie à Reval demandait l'admission de la Lettonie à nos pourparlers. Evidemment, c'était trop tard.

« Pour ce qui est de la Lituanie, son gouvernement nous

annonça l'arrivée de sa délégation à Tartu, mais probablement par suite de certaines difficultés de voyage, cette délégation n'y arriva point.

« Par conséquent et contre notre volonté, nous avons été obligés de poursuivre les pourparlers de paix et de signer le traité sans la participation d'aucun de nos voisins.

« Il est à regretter que la tâche assumée par notre gouvernement au mois d'août dernier, celle de créer une ligue des Etats baltiques, n'ait pas encore pu être réalisée.

« La première difficulté qui se présente est que les Etats intéressés n'aient pas encore compris la nécessité d'accorder leurs intérêts particuliers avec les intérêts communs des cinq Etats baltiques — cinq, puisque la Pologne a adhéré en principe à la constitution de cette ligue. La seconde, que les partisans d'une Russie une et indivisible n'ont pas abandonné leur rêve ; ils s'emploient, au contraire, de toutes leurs forces à lui donner corps et soufflent la discorde entre les Etats qui deviendraient membres de la nouvelle Ligue afin d'entraver la réalisation de notre idée. Cependant, il faut espérer que, par les efforts des gouvernements intéressés, cette Ligue ne tardera pas à se constituer, en dépit de tous les obstacles » (23).

La conclusion par l'Estonie d'une paix séparée ne peut donc être considérée comme une rupture de la solidarité qui avait jusqu'alors été le principe fondamental de la politique des Etats baltes. Cette solidarité restait entière.

Les traités de paix avec la Russie étaient le fruit de la solidarité et de la bonne entente des trois Etats baltes proprement dits. Il n'est donc pas superflu, estimons-nous, de les examiner ici.

Ces traités ont entre eux, en tant qu'ils s'appliquent à l'Estonie, à la Lettonie et à la Lituanie, de très étroites

(23) PUSTA : *Vers l'Union baltique*, Paris, 1927, pp. 8-10.

ressemblances. Le traité avec la Finlande offre, lui aussi, des traits communs avec les trois autres, mais renferme tout de même quelques différences.

Le second article des trois traités comporte la reconnaissance de l'indépendance des nouveaux Etats sur la base du droit de libre disposition des peuples. Prenons comme exemple le traité estonien, le premier en date (24). Il dit dans l'article 2 : « Partant du droit de tous les peuples à disposer librement d'eux-mêmes jusqu'à se séparer complètement de l'Etat dont ils font partie, droit proclamé par la République socialiste et fédérative russe des Soviets, la Russie reconnaît sans réserve l'indépendance et l'autonomie de l'Etat d'Estonie et renonce volontairement et pour toujours à tous les droits de souveraineté que possédait la Russie sur le peuple et le territoire estoniens en vertu de l'ordre juridique préexistant au droit public, aussi bien qu'en vertu des traités internationaux qui, dans la pensée indiquée ici, perdent leur force pour l'avenir » (art. 2).

Dans le traité letton et le traité lituanien se trouve le même texte. Après cette déclaration de l'indépendance, viennent dans chacun de ces traités un ou plusieurs articles qui délimitent les frontières entre la Russie et ses nouveaux voisins. Ces frontières, nous ne les décrivons plus en détail, on les voit sur la carte. Il y a simplement pour la Lituanie une complication dont nous nous sommes déjà occupés.

Ensuite, vient un article qui détermine quelles sont les personnes acquérant *ipso facto* la nationalité estonienne, lettone ou lituanienne, et qui réserve le droit d'opter pour la nationalité russe aux individus âgés de plus de 18 ans.

A une place variable, dans les trois traités baltiques, se trouve un autre article selon lequel les biens mobiliers ou

(24) Recueil des traités de la S.D.N., 1922, vol. XI, p. 30.

immobiliers de l'Etat russe, qui se trouvent sur les territoires estoniens, lettons ou lituaniens, passent sans dédommagement aux nouveaux Etats, qui héritent également de tous ses droits envers les particuliers ou les collectivités.

La Russie s'engage à restituer à l'Estonie, à la Lettonie et à la Lituanie, les bibliothèques, musées, objets d'art, archives administratives et privées qui avaient été emportés pendant la guerre. Envers la Lituanie et la Lettonie, elle s'engage même à rendre les objets ayant une valeur historique ou artistique enlevés avant 1914, s'il n'y a pas là un dommage essentiel pour les bibliothèques, musées ou collections où ces objets se trouvent.

La Russie d'une part, l'Estonie et la Lettonie de l'autre, renoncent réciproquement à toute indemnité de guerre, et aussi à toute indemnité pour les dommages causés par les opérations militaires. Il est stipulé que les prisonniers de guerre respectifs seront immédiatement renvoyés dans leurs foyers. Une clause de ce genre ne se trouve pas dans le traité lituanien, où il est remarqué expressément que la Russie et la Lituanie ne se sont jamais trouvées en état de guerre.

Dans les traités est proclamée une amnistie réciproque pour les délits politiques commis pendant la guerre.

Bien que les Etats baltes soient substitués aux lieu et place de l'Etat russe en matière financière et juridique, cependant dans les trois traités se trouve un article par lequel la Russie donne aux nouveaux Etats décharge expresse de toutes obligations résultant des emprunts conclus par la Russie tsariste avant la guerre.

De plus, bien qu'en principe il n'y avait pas d'indemnité, la Russie s'engage à payer à l'Estonie 15 millions de roubles-or dans un délai de deux mois, et à la Lituanie 3 millions de roubles-or dans un délai de six semaines. La Lituanie ne reçoit rien.

Enfin, les trois Etats ont le droit d'exploiter sous

forme de concessions et dans des modalités à déterminer, de grandes étendues forestières en territoire russe. L'Estonie a le droit d'exploiter un million de déciatines dans le gouvernement de la Russie du Nord, la Lettonie et la Lituanie cent mille déciatines dans les districts voisins de la frontière. Les trois Etats pourront amener le bois par chemin de fer ou par cours d'eau. Les Etats baltes ont voulu ainsi s'assurer le bois nécessaire, aux frais des Russes, pour réparer les divers dommages subis sur leurs territoires.

Dans les trois traités, il est mentionné que les relations diplomatiques et consulaires seront reprises immédiatement, et qu'une commission mixte réglera les points litigieux.

Enfin, dans chacun des traités il y a deux articles visant la propagande et les relations commerciales.

Quant à la propagande, chaque partie contractante s'engage à interdire sur son territoire le séjour d'organisations de tous genres ou de soi-disant gouvernement de volontaires, de corps-francs, de troupes armées, etc. Bref, chacune des parties contractantes s'engage à ce que son sol ne serve d'aucune façon comme base à une activité dirigée contre le gouvernement de l'autre partie. Les Russes avaient réclamé cette assurance, parce que, sur les territoires baltes, se trouvaient beaucoup de Russes-Blancs, de corps-francs, etc., organisations des émigrés russes qui ne cachaient pas leur intention de renverser le régime soviétique. De leur côté, les Etats baltes voulaient enlever aux Soviets tout prétexte pour diriger du territoire soviétique une action quelconque, à des fins révolutionnaires, contre les Gouvernements de Tallin, de Riga et de Kaunas.

Quant aux clauses commerciales, elles sont également très importantes, étant donné le rôle que les Etats baltes sont appelés à jouer pour donner à la Russie des accès à la mer. Dans les trois traités, les parties contractantes



s'engagent à entrer sans retard en négociations pour conclure toutes les conventions propres à développer les relations commerciales entre elles, c'est-à-dire les relations commerciales entre la Russie, d'un côté, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, de l'autre.

Dans le traité estonien, il est spécifié d'autre part que dans les ports estoniens il y aura des zones libres pour le commerce russe. Ces clauses sont de haute importance pour le commerce russe et pour ses débouchés sur la mer.

Voilà les traits essentiels des traités de la Russie avec les Etats baltes.

#### d) LA CONFÉRENCE DE RIGA-BULDURI EN AOÛT 1920.

Le conflit polono-lituanien, cause principale de l'échec de l'Union baltique, ne découragea pas complètement les dirigeants des Etats baltes ; ils sentaient tous qu'il leur fallait, pour subsister, réaliser cette Union. Celle-ci devait sortir de la Conférence de Riga-Bulduri, convoquée spécialement à cette fin.

Certes, il semblait que rien ne s'opposait à ce moment à la collaboration pacifique autour de la Baltique. La situation polono-lituanienne était radicalement changée : après le traité de paix russo-lituanien, en vertu duquel Vilnius et la région, anciens territoires russes, étaient reconnus à la Lituanie, la retraite des troupes polonaises devant les attaques russes libéra Vilnius et la Lituanie se trouva en possession de sa capitale séculaire.

C'est dans cette ambiance que se réunit la première grande Conférence baltique. La Finlande, l'Estonie, la Lituanie et la Pologne y prirent part (25).

Une grande tâche se présentait à elle. « Cette œuvre ne sera pas moins ardue que ne l'a été la lutte héroïque de nos nations combattant pour leur indépendance. Seule une union indissoluble et vigoureuse peut assurer notre vie-

(25) Le 20 août la Conférence admit les délégués de l'Ukraine.

toire en présence des dispositions agressives de nos ennemis », ainsi s'exprimait le 3 août 1920 l'éditorial du Bulletin de Latvia (26), qui souhaitait la bienvenue aux délégués nouvellement arrivés.

Le projet d'ordre du jour était très chargé. Il n'était pas possible de l'épuiser dans le délai prévu pour la durée de la Conférence. Aussi le règlement, élaboré en quelques jours, précisa-t-il que cette Conférence n'était que la première session d'une Conférence permanente, qui en demanderait beaucoup d'autres.

L'article 4 du règlement disait ceci : « De concert avec les autres Etats participants, le Gouvernement du pays où aura lieu la prochaine session de la Conférence préparera un exposé des questions à discuter et, la session terminée, sera chargé d'assurer l'exécution des décisions adoptées » (27). Le programme prévoyait en effet :

- 1) La conclusion d'une convention militaire défensive ;
- 2) L'examen de très nombreuses questions économiques (échanges commerciaux, droit de patente, exposition permanente, chambre de commerce, création d'un Conseil supérieur économique) ;
- 3) Les questions financières (politique bancaire commune et clearing house) ;
- 4) L'unification du système des réseaux ferrés, des postes et télégraphes, de la navigation. Les législations relatives à la nationalité devaient être unifiées également et des conventions étaient prévues en matière d'extradition, de propriété littéraire et artistique, etc...

Toute une législation de l'hygiène devait également être discutée, de même que la protection du travail et l'assistance sociale.

Ainsi toute la vie juridique, politique et sociale des

(26) Bulletin Quotidien publié par le Ministère des affaires étrangères de Lettonie pour la durée de la Conférence. N° 1.

(27) Bulletin Latvia. N° 8, le 11 août 1920.

Etats baltes se trouvait évoquée ; des conventions relatives à la politique intérieure et à la politique extérieure étaient également prévues. « Les questions touchaient à toutes les formes de notre existence, à l'amélioration de nos finances, de notre industrie, de notre commerce, de nos voies de communications, aux relations entre nos Etats, à notre commune défense militaire, comme au développement de notre culture littéraire, scientifique et artistique, conditions primordiales de toute ascension et de tout progrès » (28), disait le Président de la Conférence, M. Ulmanis, premier Ministre letton et Président actuel de la République de Lettonie, à la séance d'ouverture du 6 août. Visant tous les domaines, le programme ne négligeait aucune précision : « La Conférence, déclara le Ministre Meyerovics, porte une attention particulière au côté pratique des affaires... notre intention est d'y régler une série de détails pratiques » (29).

La richesse et la précision de ces programmes s'expliquent par le fait que les participants à la Conférence voulaient faire ressortir aux yeux du monde l'existence d'une communauté totale d'esprit et d'action entre les jeunes Etats baltiques. On voulait faire une forte impression, tant sur les Puissances Alliées, afin d'obtenir la reconnaissance *de jure* le plus vite possible, que sur les Soviets dont les pourparlers de paix avec la Lettonie et la Finlande se poursuivaient. Mais, en réalité, on reconnut l'impossibilité de résoudre toutes ces questions. Ainsi la partie du programme, et notamment celle relative à la conclusion d'une entente militaire, fut ajournée.

Pour le reste, on institua trois commissions :

- 1) Commission Politique et Juridique ;
- 2) Commission Economique ;
- 3) Commission Culturelle Sociale et Sanitaire.

(28) Bulletin de Latvia. N° 5.

(29) Bulletin de Latvia. N° 3.

Les travaux de la Conférence durèrent cinq semaines, au cours desquelles de nombreux projets et conventions furent mis sur pied :

Projets d'union monétaire (30) ; Convention économique et projet d'organisation d'un Office central des chemins de fer ; Convention relative à l'extradition (31) et à l'assistance mutuelle en matière judiciaire ; Projet de convention pour la protection des œuvres littéraires et artistiques ; Lutte contre les épizooties, etc... Le projet d'une convention créant un Tribunal permanent d'arbitrage (32), auquel les Etats contractants s'engageaient à soumettre tous les différends qui viendraient à surgir entre eux, fut également adopté par la Conférence et signé par la plupart des Etats participants. Certaines dispositions en étaient très intéressantes, ainsi celle de l'article 6 : « Le fait de s'adresser au Tribunal d'arbitrage entraîne l'obligation de se soumettre consciencieusement à ses décisions. En cas de refus de l'une des parties de se conformer à cet engagement, tous les autres Etats contractants s'engagent à insister sur l'exécution de la décision et à forcer par tous les moyens en leur pouvoir le récalcitrant à s'y soumettre » (33). Un grand travail, on le voit, fut accompli. Cependant, les projets ne purent cependant rallier l'unanimité en raison de la double abstention de la Lituanie et de la Finlande.

Le 20 août, en séance plénière, le chef de la délégation lituanienne, le Dr. Saulys, fit à ce sujet la déclaration suivante, à laquelle il devait se référer par la suite à plusieurs reprises :

« La délégation lituanienne, n'ayant pas dans ses rangs d'experts juridiques, quoiqu'elle consente en principe aux projets votés aujourd'hui, se voit obligée de s'abstenir

(30) Bulletin de Latvia. N° 14.

(31) Bulletin de Latvia. N° 5.

(32) Le Bulletin de Latvia. N° 3-17-18.

(33) PUSTA : *Vers l'Union baltique*, Paris, 1937, p. 12.

de voter les conventions élaborées par la présente Conférence. Elle réserve à son Gouvernement le droit d'accepter ou de refuser les conventions élaborées par la Conférence » (34).

Cette abstention fut de nouveau causée par la Pologne. Entre temps, la situation militaire, sur les frontières polono-lituanienne, s'était dans l'ensemble modifiée. Les troupes polonaises, bien ravitaillées et équipées par l'Etat-Major Français pour lutter contre les Bolcheviks, reprenaient les hostilités contre la Lituanie. Ces visées annexionnistes de la Pologne à l'égard d'un membre de cette même Union balte avec lequel elle siégeait à Riga, compromirent profondément l'unité de vues des Etats baltes et montrèrent clairement l'impossibilité absolue de traiter avec la Pologne et d'arriver à un accord politique.

Le jeu de la Pologne était évident : tandis que Kamieniecki, délégué de la Pologne à la Conférence de Riga, prêchait que : « La Pologne est convaincue de la nécessité de l'Union baltique, qu'elle considère comme la garantie de l'indépendance de tous les Etats baltiques, assurant en même temps la paix de l'Europe Centrale » (35), les troupes polonaises occupaient peu à peu le territoire lituanien. Dans ces circonstances, l'œuvre heureusement commencée à Bulduri devait s'écrouler. La Lituanie se retira définitivement en déclarant qu'elle ne pouvait prendre part à aucune entente politique avec la Pologne, tant que le conflit de Vilnius ne serait pas réglé.

L'attitude de la Pologne repoussait aussi peu à peu la Finlande des questions baltiques, car ce pays ne voulait pas être entraîné dans le jeu polonais et préférait garder la neutralité.

Le seul résultat positif fut la création d'un organe permanent de coopération, appelé Conseil des plénipotentiai-

(34) PUSTA : *L'Union baltique*, dans les Cahiers de l'Union Européenne. N° 5, 1933, p. 164.

(35) Op. cit., p. 165.

res, et ayant son siège à Riga. Mais cet organe aussi devint bientôt caduc ; il ne fut jamais appelé à fonctionner.

Ainsi échoua la tentative de concrétiser l'Union baltique dans un acte juridique positif.

L'échec de la Conférence de Riga-Bulduri marque le terme de ce qu'on peut appeler la première phase dans la préparation de l'Union balte. En attendant, la Conférence de Varsovie, en 1922, mise à part, les réunions périodiques des Ministres des Affaires Etrangères n'eurent qu'à fixer leur attention commune sur des problèmes soumis à la Société des Nations ou à traiter des questions de second ordre concernant leurs relations économiques et intellectuelles.

\*\*

Quoique la Conférence de Riga ait échoué, les relations entre les trois Républiques baltiques ne furent pas interrompues, elles se manifestèrent par des conventions bi et tri-partites. Un accord fut conclu entre les Gouvernements de Lettonie et de Lituanie, signé le 28 septembre, ratifié le 12 octobre 1930 par l'Assemblée Constituante de Lettonie, et le 8 octobre 1920 par l'Assemblée Constituante de Lituanie. Aux termes de cette convention, pour déterminer avec précision les parties litigieuses de la frontière, fut instituée une commission mixte de deux membres, nommés par chaque Gouvernement, siégeant sous la Présidence du Commissaire britannique, celui-ci ayant voix décisive au cas où un désaccord surgirait entre les représentants des deux gouvernements.

La Lettonie et l'Estonie conclurent, le 19 octobre 1920, une convention pour établir le tracé de leur frontière et statuer sur certains droits des citoyens de la zone limitrophe et sur le sort des propriétés immobilières partagées par la ligne frontière. Cette convention entra en vigueur le 24 mars 1921. La Commission chargée des travaux de déli-

mitation de la frontière fut constituée dans les mêmes conditions que l'avait été la Commission letto-lituanienne.

On a déjà vu que, dans les traités de paix avec la Russie, l'indépendance et la souveraineté des Etats baltes furent reconnues *de facto* et *de jure*.

Entre 1920 et 1922, les Etats baltes furent reconnus par le Conseil suprême interallié et admis comme membres à la Société des Nations.

e) L'ACCORD DE VARSOVIE DE 1922.

En 1922, deux ans après la Conférence de Riga-Bulduri, un effort d'union allait être tenté sur le plan politique, entre la Finlande, l'Estonie, la Lettonie et la Pologne. La Lituanie n'y participa plus. Les quatre Etats se réunirent à Varsovie pour reprendre les discussions de Riga, relatives à l'élaboration d'une convention d'arbitrage et d'un accord contre Moscou. La Conférence aboutit en effet à la signature du fameux accord de Varsovie, le 17 mars 1922, « qui peut apparaître comme le couronnement inespéré des négociations de Riga, dont le programme politique se trouvait non seulement atteint, mais dépassé » (36).

Le préambule de cet accord disait que les Etats contractants étaient soucieux d'affirmer la communauté de leurs intérêts politiques et économiques et désireux de raffermir leurs relations réciproques si heureusement inaugurées, et restaient fermement convaincus que le maintien de la paix était une condition indispensable du relèvement économique en Europe Orientale.

Les Hautes Parties contractantes, après avoir confirmé la reconnaissance réciproque des traités de paix qui avaient terminé l'état de guerre avec la Russie, s'engageaient à ne conclure aucun accord dirigé d'une façon directe ou indirecte contre l'une d'elles (article 2) et à se

(36) PUSTA, op. cit., p. 166.

communiquer les textes des traités qu'elles pourraient conclure avec des Etats tiers (art. 3).

On ne saurait mieux caractériser les stipulations de l'article 2 qu'en citant M. Vitols : « C'était une stipulation particulièrement grave et d'une portée considérable, qui, une fois acceptée, n'aurait signifié rien moins que la transformation des Pays baltes en satellites de Varsovie. Là où le projet avorté du traité de Bulduri ne parlait que d'« accord dirigé contre un Etat représenté à la Conférence », on précisait par un singulier renforcement, « d'une façon directe ou indirecte », ne laissant ainsi la moindre échappatoire à une action individuelle des Etats baltes ; une union plus intime entre la Lettonie et la Lituanie aurait été par là même exclue, de même que la possibilité d'une triple alliance naturelle entre l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie. Bien plus, la politique extérieure des Pays baltes et de la Finlande aurait été livrée à la bonne volonté de la Pologne, car toute initiative venant d'Helsinki, Tallin ou Riga aurait pu être interprétée par Varsovie comme un accord dirigé, sinon directement, au moins indirectement contre elle, et son veto prohibitif serait alors entré en jeu. Mais il est plus que clair que l'inverse n'eut pas été possible » (37).

Les articles suivants (4 et 5) contiennent l'obligation de conclure *inter se* des traités et des conventions administratives et économiques qui font défaut, de garantir des droits de minorité, etc...

Par l'article 6, les H.P.C. conviennent de régler leurs litiges par des moyens exclusivement pacifiques.

La disposition principale, contenue dans l'article 7, prescrit qu'au cas où l'une d'elles serait attaquée sans provocation par un autre Etat, elles observeront une attitude bienveillante à l'égard de l'Etat attaqué et se concerteront immédiatement sur les mesures à prendre.

(37) VITOLS : *La mer Baltique et les états baltes*, p. 301, Paris, 1935.



Comme on le voit, ce traité contient tous les éléments d'une alliance politique : la reconnaissance réciproque du statu quo territorial, tel qu'il est défini par les traités de paix, la coordination de la politique conventionnelle, le règlement des conflits et enfin l'assistance mutuelle diplomatique et militaire, en cas d'agression. Il faut ajouter cependant, que les dispositions du traité sont vagues et ne contiennent aucune obligation précise, aucune charge déterminée.

Le traité resta sans lendemain. Car il ne suffit pas de signer des conventions. Il faut la *ratification*. M. Holsti, ministre finlandais, après avoir donné sa signature à la légère, ne fut pas suivi par son gouvernement, et devant le Parlement, il perdit son portefeuille. L'attitude de la Finlande s'explique par son désir ardent d'observer une stricte neutralité et de ne pas être mêlée aux intrigues de la Pologne dans les Pays baltes.

### § 3. — Abandon de l'idée d'union large et arrêt de l'évolution vers l'union

Période 1923-1934

#### I. — LES CAUSES.

##### a) LA FINLANDE ET LA LITUANIE ABANDONNENT.

L'insuccès de la Conférence de Varsovie était l'ultime preuve de l'impossibilité d'une grande union ; la Finlande se tourna alors vers la Scandinavie ; la Pologne comprit qu'avec sa participation l'Union baltique ne se réaliserait jamais.

Il faut maintenant analyser plus en détail l'orientation politique de la Finlande, situer sa place dans les Etats scandinaves et établir les causes déterminantes de sa nouvelle position.

*Orientation de la Finlande vers la Scandinavie.*

La Suède, comme on sait, est très attachée à une politique qui, se fondant sur la position excentrique du pays par rapport au continent européen, a assuré au peuple suédois une paix qui remonte maintenant à plus de cent ans. Cette politique, toute de neutralité et d'isolement, de prudence et presque de passivité, vise à tenir la Suède en dehors de toutes les complications qui peuvent surgir, même dans la Baltique, en évitant de la lier diplomatiquement à n'importe quel pays. Il a fallu, en 1919, beaucoup d'efforts pour décider l'opinion suédoise à accepter l'entrée dans la S.D.N. Si les campagnes des milieux germanophiles n'ont pu, pendant la guerre, déterminer la Suède à prendre parti pour les Puissances Centrales, elle a résisté tout aussi fermement après la guerre à certaines tentatives pour l'associer aux intérêts anglais dans la Baltique. On peut cependant remarquer que la part de l'Angleterre dans le commerce des Pays scandinaves, et de la Suède en particulier, est allée en croissant dans ces dernières années, tandis que les efforts allemands pour nouer des liens intellectuels et politiques entre le Deutschland et la Scandinavie n'ont abouti qu'à des résultats platoniques (38). Neutraliste et pacifiste dans l'âme, pays, d'ailleurs, de faible natalité, enclin à se replier sur lui-même pour goûter le repos et vivre davantage des souvenirs d'un passé glorieux que de rêves ambitieux, la Suède procède depuis 1925 à un désarmement partiel qui laisserait sans défense en cas de guerre de vastes parties du territoire, jugées moins vitales.

Avant la Grande Guerre, l'opinion suédoise était inquiétée par les préparatifs de l'Empire tsariste pour faire de la Finlande une base militaire contre le Nordland. Depuis lors, le régime tsariste s'est écroulé et la Finlande est deve-

(38) Ici nous pensons aussi au refus récent des états Scandinaves de conclure un pacte de non-agression avec le Reich.

nue dans l'esprit des Suédois un « Etat Tampon » qui achève de supprimer le danger russe. Au-delà pourtant de ces considérations égoïstes, la Suède n'a pas pu se refuser à discuter l'éventualité d'une alliance défensive avec sa voisine de l'est. En dehors des souvenirs historiques, on sait quels liens culturels rattachent à la Suède l'ensemble du peuple finlandais. Il est donc naturel qu'immédiatement après la guerre, la Finlande, pour lutter contre les bolcheviks, ait songé à s'appuyer sur la Suède d'où lui étaient déjà venus dans les combats de 1918, des volontaires et des fonds privés, à défaut d'une aide officielle que le gouvernement suédois, toujours neutre, n'avait pas cru pouvoir accorder. Il est vrai que la question des Iles d'Aland fut alors un premier obstacle.

Les milieux qui, en Suède, souhaitent d'une façon générale une politique extérieure plus résolue, ont soutenu à diverses reprises que si l'on voulait compter sur « l'Etat Tampon », il fallait au moins le défendre si la Russie le menaçait.

En octobre 1923, M. Hedenstierna, alors Ministre des Affaires Etrangères, lança avec éclat la thèse d'une alliance défensive entre les deux pays, sans se faire d'ailleurs de grandes illusions. En effet, il provoqua un tel scandale qu'il dut démissionner. La formule avait été répandue qu'il voulait porter la frontière stratégique de la Suède au Systerbäck, petite rivière qui, au fond du golfe de Finlande, marque la frontière fino-russe. Si le peuple anglais a eu quelque peine à se convaincre que la frontière stratégique de l'Angleterre peut bien être sur le Rhin, les Suédois n'ont pas encore admis que la leur soit sur la Systerbäck.

Le scandinavisme est une réalité, non politique, mais seulement morale et intellectuelle, voire économique et sociale. Les chefs d'Etat se sont rendus visite, les relations entre intellectuels suédois et finlandais sont étroites, les

Finlandais sont admis de plein droit dans la famille scandinave et figurent aux nombreux congrès nordiques de toutes sortes, mais aucun acte diplomatique n'est venu consacrer de la part de la Suède la moindre obligation (39).

Il est indiqué de caractériser dès maintenant la politique générale de la Finlande dans la Baltique. La Finlande, après la guerre, tint, en effet, à la fois au bloc scandinave et au bloc balte.

Une parenté de race et de langue d'où est née une amitié solide, la rattache aux Estoniens. Enfin des origines politiques communes, qui la mettent dans une même situation critique vis-à-vis de la Russie, lui ont imposé depuis 1920 des rapports politiques suivis avec l'ensemble des Etats baltes, comme nous l'avons vu. Cependant, la Finlande n'entend pas fusionner avec le groupe balte, car elle estime avoir sur plus d'un point une position et des intérêts particuliers.

Géographiquement, le plateau finlandais, assez facile à défendre, se distingue nettement de la plaine russe. On ne peut pas dire la même chose des contrées estoniennes ou lettones.

(39) L'entrée de la Finlande dans la collaboration diplomatique des pays scandinaves peut être décrite ainsi :

Une convention de rapprochement économique fut signée le 22 décembre 1930, à Oslo, entre les six états.

La Finlande avait adhéré depuis 1932 à la convention d'Oslo et est entrée en 1935 dans le groupe scandinave.

Le 28 mai 1937 un arrangement pour le développement des échanges commerciaux a été signé à La Haye entre la Belgique, la Suède, le Danemark, le Luxembourg, la Norvège, la Finlande et les Pays-Bas. Or, le 11 mai 1938, les représentants autorisés des gouvernements signataires de l'arrangement de La Haye de 1937, réunis en conférence à Oslo, ont dû reconnaître que le développement de la conjoncture mondiale ne leur permettront pas pour le moment de renouveler cet accord.

La déclaration du 11 mai est une sorte de « gentlemen's agreement » pour respecter autant que possible l'esprit de la convention d'Oslo de 1930 et de reprendre aussitôt que les conditions permettront leurs pourparlers collectifs en vue d'une réduction des entraves au commerce.

Le groupe d'Oslo continue à exister de facto aucun acte juridique n'ayant pas établi son statut juridique. La réunion de ministres scandinaves les 7 et 8 septembre de 1937 à Stockholm, M. Sandler, ministre suédois a fait ressortir que la conférence scandinave est devenue désormais une institution, mais sans statut oral, ni écrit.

La Finlande et l'Estonie, apparentées ethnographiquement, sont séparées pourtant, non seulement par toute la largeur d'un golfe, mais aussi par l'opposition qui se manifeste dans la manière de penser de leurs classes cultivées, dont l'une, l'estonienne, a été élevée à l'école russe, tandis que celle de Finlande est de type suédois et orientée vers la Scandinavie.

Economiquement, la Finlande avait dans l'Empire russe une vie économique propre, et depuis son indépendance, elle a dirigé ses relations commerciales et financières vers l'Allemagne et l'Angleterre.

Les Finlandais estiment donc qu'ils ont moins à craindre de la Russie, sous le régime actuel ou sous un autre, que les Etats baltes, et que, par conséquent, il serait imprudent et inutile de prendre des engagements qui risqueraient de l'entraîner dans les aventures d'autrui. En Suède, M. Hedenstierna a perdu, en 1923, son portefeuille pour avoir prôné une alliance avec la Finlande ; M. Holsti, Ministre des Affaires Etrangères de Finlande, avait déjà perdu le sien en 1922 après avoir signé avec les Etats baltes et surtout avec la Pologne un accord que le Parlement de Helsinki rejeta à une grosse majorité.

En anticipant un peu sur les développements ultérieurs, nous dirons que la Suède craint de trop s'engager avec la Finlande, qui redoute de s'allier avec les Etats baltes et surtout avec la Pologne. Le danger va, en effet, croissant vers le sud. Lorsque la Finlande est entrée en 1927 au Conseil de la S.D.N., certains milieux ont craint que par là elle n'indispose la Russie et ne se trouve mêlée à des projets de vaste envergure, à un Locarno oriental par exemple, qui l'attirerait vers la région des orages.

La tradition de quiétisme politique des Scandinaves s'est déjà étendue à la Finlande. Ces peuples profitant de leur semi-isolement géographique, ont pris comme devise :

pour vivre heureux, vivons cachés. Ils sont dans la question baltique un facteur d'immobilité et de passivité.

Dernièrement, la Finlande s'est orientée d'une façon définitive vers les pays scandinaves, ainsi que le prouve sa participation à la journée nordique du 30 octobre 1936. Cette politique a été définie en décembre 1935, dans un discours du Premier Ministre Kivimäki et dans les allocutions des trois Chefs des Gouvernements Scandinaves présents à Helsinki.

### *Orientation de la Lituanie.*

Pour justifier l'attitude méfiante de la Lituanie, il n'est pas superflu de rappeler ici le protocole signé à Spa le 10 juillet 1920, par lequel la Pologne s'engagea vis-à-vis de la France et de l'Angleterre à rendre immédiatement Vilnius aux Litvaniens. Cet accord ne fut jamais exécuté. La Pologne alla même, dans son mépris des engagements internationaux, jusqu'à violer le traité lituano-polonais, signé le 7 octobre 1920, à Suwalki, en vertu duquel Vilnius était laissé du côté de la Lituanie : car deux jours après la signature de ce traité, Vilnius était occupé par les troupes polonaises. Dès lors l'affaire de Vilnius empoisonne l'atmosphère politique de l'est européen. Elle fut aussi la cause déterminante de l'arrêt dans l'évolution de l'Union baltique. La Lituanie se refusait désormais à entrer en relations quelconques avec la Pologne. La Lettonie et l'Estonie, de leur côté, pouvaient craindre qu'en s'alliant à leur voisine, la Lituanie, elles se trouveraient entraînées dans une querelle où elles n'avaient aucun intérêt personnel. Elles se jugeaient réduites à tenir leur ligne d'action en équilibre entre la Lituanie et la Pologne, neutralité qui n'apparut pas toujours suffisamment impartiale à la Lituanie. C'est ainsi que la question de l'Union baltique se heurta à un obstacle qui devait se dresser devant elle pendant plus de dix ans.

b) L'ENTRÉE DES ETATS BALTES DANS LA SOCIÉTÉ DES NATIONS.

Ce fut aussi une des nombreuses raisons de l'arrêt dans l'évolution vers l'Union baltique. Les garanties du Pacte, dont les Etats baltes se trouvaient désormais appelés à bénéficier, leur enlevèrent une partie des préoccupations qui les poussaient antérieurement à s'unir pour assurer leur défense mutuelle. Ils prirent dès lors une part active à tous les travaux de la Société des Nations en lui remettant le soin de veiller à leur sécurité. Leur activité s'employa aussi à trouver, dans l'atmosphère sereine de Genève, l'apaisement des douloureux différends qui divisaient la Pologne et la Lituanie. Ils s'associèrent activement à toutes les initiatives de la Société des Nations qui visaient à consolider la paix en Europe, et furent des premiers à se prononcer, en 1923, en faveur du projet de traité d'assistance mutuelle, et à signer le Protocole de Genève que certains d'entre eux n'hésitèrent pas à ratifier par la suite.

II. — L'ŒUVRE FRAGMENTAIRE DE CETTE EPOQUE.

a) ALLIANCE DÉFENSIVE ESTO-LETTONNE DE 1923.

A cette époque, l'impossibilité d'une union large, ou d'une entente à trois était évidente, pour les raisons indiquées plus haut. L'Estonie et la Lettonie se décidèrent donc à ne collaborer qu'entre elles. Cette politique aboutit à un accord qui, pour moins prétentieux, eut cependant beaucoup plus d'effets. Un traité d'alliance défensive fut signé à Tallin le 1<sup>er</sup> novembre 1923, qui cette fois-ci fut ratifié par les deux parties, et entra en vigueur le 21 février 1924 (40). Ce traité d'alliance défensive esto-letton, inspiré du traité de la Petite-Entente, fut le point de départ

(40) Recueil de traités de la S.D.N., volume XXIII, p. 81, 1924. N° 573.

de l'Entente actuelle, Citons, pour en donner la preuve, le discours de M. Rainis à la Chambre lettone, le 14 décembre 1923, lors de la ratification : « J'appelle cette heure une heure historique, parce que nous commençons ici à réaliser un vieux rêve. Du jour où nous avons pensé à notre Etat, à l'organisation de notre peuple en Etat, nous avons toujours été accompagnés par la pensée que cet Etat doit être intimement lié avec les peuples voisins. Ce traité nous laissera un goût amer, l'élan vers l'union de tous les Etats baltes sera alourdi. Il y a un rêve plus ancien que celui-là. La réalisation d'un rêve plus cher encore, c'est l'aspiration de tout notre peuple vers une union plus intime avec le peuple frère, les Lituanais. Ces rêves sont aussi vieux que nos propres rêves d'indépendance, indépendance de notre peuple et de notre Etat.

« Pour nous, ce peuple frère est aussi proche que notre propre âme, notre propre cœur.

« L'idée de l'alliance avec la Lituanie est encore plus forte que l'idée d'union avec l'Estonie, car elle est aussi forte que l'idée de l'indépendance de notre Etat letton » (41).

Cette convention d'assistance, en cas d'agression, conclue pour dix ans et tacitement renouvelable sauf dénonciation, débute par un article qui manifeste l'intention de ses signataires d'en faire le point de départ pour une entente plus large : « Les Hautes Parties contractantes s'engagent à suivre une politique purement pacifique ayant pour but de maintenir et de resserrer les liens d'amitié ainsi que de développer les relations économiques avec toutes les nations et surtout entre les Etats baltes et les pays voisins » (art. 1) (42). Ce traité, ainsi qu'on le voit, contient le principe d'une collaboration politique et économique (43) qui doit se réaliser non seulement dans les rela-

(41) *Saimes stenagramas*, 1923, III, p. 511, chez Vitols, op. cit., p. 306.

(42) Recueil des traités de la S.D.N., 1924, volume XXIII, p. 82.

(43) Une convention économique du même jour complétait l'accord politique. Recueil des traités de la S.D.N., 1924, volume XXV, p. 359.



tions précitées avec les Alliées, mais aussi dans les rapports avec les Etats tiers et surtout avec les autres Etats baltes.

« Afin de coordonner leurs efforts pacifiques, les deux Gouvernements s'engagent à se concerter sur les questions de politique extérieure d'une importance commune et à se prêter une aide réciproque, politique et diplomatique dans leurs rapports internationaux » (44).

L'unité de vues et l'aide réciproque politique et diplomatique sont des principes extrêmement importants ; on les trouve, en effet, dans presque tous les traités d'alliance, mais ils y sont le plus souvent restreints et dirigés vers un but précis, tandis que dans le traité esto-letton, ils sont posés d'une manière générale. Si la politique des Etats de la Petite-Entente ne devient commune qu'à l'égard de la Hongrie et de la Bulgarie, celle de l'alliance esto-lettone, au contraire, est unie pour tous les Etats.

« Ce n'est pas encore la politique complètement unifiée des Etats fédératifs, mais ce n'est plus la politique isolée des Etats entre lesquels n'existe aucun lien politico-juridique. Les Alliés ne sont plus libres quant à leur politique extérieure, ils doivent se concerter dans les questions d'intérêt commun » (45).

Il en résulte qu' « aucune des Hautes Parties contractantes ne pourra conclure une alliance avec une tierce Puissance sans le consentement de l'autre » (article 7).

Et pour contrôler l'exécution de cette clause, les Hautes Parties contractantes « s'engagent à se communiquer dès à présent l'une à l'autre, le texte des traités conclus entre l'une d'elles et un ou plusieurs autres Etats » (article 7).

L'article 3, fondamental dans le traité, stipule que « les

(44) Recueil des traités de la S.D.N., op. cit., article 2.

(45) KAASIK : *L'Evolution de l'Union baltique* dans la *Revue Générale de Droit International Public*, 1934, pp. 631-697.

Hautes Parties Contractantes s'engagent à s'aider réciproquement, dans le cas où l'une d'elle serait attaquée sans provocation de sa part, sur ses frontières actuelles ». En ce cas, « l'autre se considérera en état de guerre, et lui prêtera une assistance armée » (art. 3). La manière de cette assistance devait être fixée par les autorités techniques compétentes des deux pays (art. 4). Les stipulations de l'assistance armée de l'article 3 sont complétées par la disposition de l'article 5 qui interdit l'Armistice et la Paix séparées (art. 5).

Le traité, on le voit nettement, n'indique pas un certain agresseur, objet de cette aide militaire ; quelle que soit l'origine de l'agression, l'assistance militaire sera toujours obligatoire.

La portée de ce traité est par conséquent plus grande (46) que celle de la Petite Entente qui est limitée à certains agresseurs éventuels, la Hongrie ou la Bulgarie.

L'article 6 prévoit la Cour Permanente de Justice internationale comme instance arbitrale pour les questions litigieuses qui pourraient surgir et qui ne pourraient pas être résolues par voie diplomatique.

D'une manière générale, il faut souligner l'intérêt considérable de ce traité ; il fut un grand pas vers l'union effective des Pays baltes qui se réalisa après dix nouvelles années de travail, de tentatives et de recherches.

#### b) TENTATIVES DE LA LITUANIE.

La Lituanie, se trouvant isolée, et poussée par son intime conviction que l'union ferait la force dans les régions baltiques, multipliait ses tentatives de rapprochement. Une propagande sous forme de publications, excursions, congrès variés, échanges, etc..., fut organisée dans les différents milieux de la population lettone et estonienne. Et

(46) Voir KAASIK, op. cit., p. 640.

en 1925, des journalistes lettons en excursion purent apprécier la cordiale hospitalité lituanienne. A la suite de nombreuses conversations, on organisa une Conférence qui fut convoquée par le Gouvernement lituanien à Kaunas, le 19 mai 1924 ; là les représentants lituaniens déposèrent un mémorandum empreint d'une remarquable netteté de vues (47). Il y est dit que dans l'état actuel de l'Europe, trois possibilités seulement s'offrent aux Etats baltiques. La *première* est l'entrée dans l'orbite d'une ou de plusieurs grandes Puissances, combinaison utile dans certains cas, mais toujours accompagnée de dangers. La *deuxième* manière consiste en un isolement triple aussi stérile que splendide, et qui risque d'aboutir un jour ou l'autre à la mainmise des grands sur les petits. Enfin, la *troisième* méthode est un rapprochement des trois peuples baltiques unissant et coordonnant leurs efforts pour assurer, dans la dignité, leur indépendance et leur sécurité.

La Lituanie ne cachait pas ses préférences pour cette dernière méthode. Dans l'espoir de la faire prévaloir, le Gouvernement de Kaunas adopta pour la première fois l'attitude qui devait permettre ultérieurement la conclusion de l'entente. De lui-même il écarta des débats la grande question litigieuse avec la Pologne et déclara en propres termes :

« Nous apprécions à leur juste valeur les sympathies qui nous sont témoignées à cet égard par nos voisins baltiques, mais nous ne voudrions pas les entraîner dans cette controverse. Nous respectons trop leur souci d'impartialité pour faire ici de la question de Vilnius un objet de discussion » (48).

Il y a beaucoup de grandeur dans cette modération en face d'un pareil sujet ; Estoniens et Lettons auraient dû l'apprécier comme il convenait, mais en attendant, ils n'acceptèrent qu'un engagement en vue de rechercher des

(47) Voir KLIMAS, op. cit., pp. 741-742.

(48) KLIMAS, op. cit., p. 742.

modes de coopération dans le domaine de la politique étrangère. Ces modes, ils les étudièrent avec conscience et sans précipitation pendant dix années encore. Cependant la Lituanie reprenait inlassablement le travail qu'elle voulait voir aboutir à l'accord espéré.

c) CONCLUSION DU TRAITÉ DE HELSINGFORS DE CONCILIATION ET D'ARBITRAGE DE 1925, ENTRE LA FINLANDE, L'ESTONIE, LA LETTONIE ET LA POLOGNE (49).

Après les nombreuses et vaines tentatives pour créer une union, les Etats baltes prirent une part active aux travaux de la Société des Nations. Ils apprécièrent tout particulièrement les principes fondamentaux de la Ligue. Cet attachement s'est manifesté lorsque ces pays, désireux de ne pas prendre des engagements incompatibles avec le Pacte de la S.D.N., s'abstinrent en 1925, de conclure le traité de non-agression que leur proposait la Russie. Comme on ne trouvait pas de formules transactionnelles, la question fut ajournée jusqu'à 1930 (50).

La Société des Nations exerça une grande influence sur la collaboration des Etats baltes.

En 1922, l'Assemblée recommandait à ses membres de conclure des traités de conciliation.

Cette recommandation fut suivie par les Etats baltes, et le 15 janvier 1925, à la Conférence de Helsinki, l'Estonie, la Finlande, la Lettonie et la Pologne se mettaient d'accord sur le texte d'un traité de conciliation et d'arbitrage, bientôt ratifié par toutes les parties contractantes.

*Etude du Traité.*

La conciliation internationale n'a pas toujours pour fonction la réconciliation d'ennemis ; elle a encore pour but

(49) Enregistrée à la S. D. N. N° 991, Recueil des traités, volume XXXVIII, 1925, p. 358.

(50) La Lituanie cependant, pour des raisons particulières, conclut un traité de non-agression avec la Russie en 1926, voir p. 129.

de prévenir ou d'étouffer dans leur germe des mésententes éventuelles entre amis. Des Etats peuvent apprécier différemment un fait ou une situation, avoir des aspirations ou des intérêts divergeants, sans prendre une attitude hostile les uns envers les autres. Cependant la durée exagérée ou l'aboutissement à un point mort des pourparlers diplomatiques risquent de compromettre la cordialité de leurs relations. L'entremise ou la participation à la discussion de personnalités neutres, jouissant de la pleine confiance des parties, est de nature à faciliter le rapprochement de leurs opinions opposées et la conciliation de leurs intérêts.

Envisagées de ce point de vue, les commissions de conciliation peuvent être appelées à être un instrument régulier des relations diplomatiques et un moyen de préserver des nations amies contre le danger d'une altération de leurs rapports.

Aussi la conclusion du traité entre les quatre Etats, Estonie, Finlande, Lettonie et Pologne, est-elle plutôt un témoignage de leur désir de rapprochement que de leur crainte de voir surgir entre eux des différends graves.

Il est intéressant de noter que l'article premier du traité balte n'est pas d'une portée ordinaire : « Les Hautes Parties contractantes, désirant appliquer dans leurs rapports mutuels les principes dominants du Pacte de la S.D.N. développés par le Protocole de Genève adopté le 2 octobre 1924 (51), sont résolues à se servir des moyens y prévus pour le règlement pacifique des conflits qui pourraient surgir entre Elles » (article 1<sup>er</sup>).

Cette disposition subordonne directement le traité aux principes du Pacte, et au Protocole de Genève, et atteste

(51) L'idée essentielle de protocole de Genève pour le règlement pacifique de différends internationaux était de donner à la paix internationale une base solide et stable en complétant et en traduisant en obligations précises et définies les principes contenus dans le Pacte de la S. D. N. de manière à proscrire aussi strictement que possible tout recours à la guerre et de faciliter le désarmement en rendant l'arbitrage obligatoire.

la bonne volonté des Etats contractants, en même temps que leur respect de l'esprit de Genève.

Quant au domaine d'application de la procédure prévue, on remarque que le traité soumet à la conciliation ou à l'arbitrage tous les conflits, sauf « les questions qui, par leur nature juridique, relèvent uniquement de la législation interne de la partie en cause » et des « différends concernant le statut territorial des Hautes Parties contractantes » (article 2).

Quant à la nature de la procédure à suivre, le traité stipule que tout différend... sera soumis à une procédure de conciliation, à moins que les Parties en litige ne conviennent de le soumettre immédiatement à l'arbitrage » (article 2, alinéa II).

Elles peuvent également soumettre d'un commun accord un différend à la Cour Permanente de Justice Internationale (article 5). Le traité reconnaît à chacune des parties le droit de soumettre le conflit à l'arbitrage, au cas où l'une d'elles n'aurait pas accepté le rapport de la Commission de conciliation (article 2, alinéa III).

Le traité confère à ces stipulations une force rétroactive par rapport aux cas prévus par des conventions antérieures (article 4).

Un problème important est toujours celui de la *composition de la Commission de conciliation*. La difficulté du problème provient de la tendance à concilier deux principes contradictoires :

*l'indépendance et l'autorité morale* de la Commission d'une part, et

*la participation à ses travaux de nationaux des parties en conflit*, de l'autre.

Dans le cas de convention réunissant un assez grand nombre d'Etats, la difficulté est encore augmentée par *l'incompatibilité* entre le *désir* propre à chacun des Etats en litige de *nommer* une partie de ses conciliateurs éven-

*tuels*; et la *permanence de la Commission*, qui doit être constituée avant que le conflit surgisse.

Ici deux points devront particulièrement retenir notre attention : 1° Le traité stipule que la Commission Permanente de conciliation sera composée de quatre membres, « à raison d'un membre nommé par chacune des Parties, et d'un Président désigné d'un commun accord, parmi les ressortissants d'un Etat tiers » (article 6). Lorsque la Commission est saisie d'un différend, son président invite « les Parties en litige à compléter le nombre des membres... par des membres supplémentaires *ad hoc*, à raison d'un membre pour chaque Partie en litige ; ces derniers membres devant être choisis parmi les ressortissants d'un Etat tiers » (article 6, alinéa II). « Les membres permanents de la *Commission nommée par les Parties en litige* ainsi que les membres supplémentaires seront convoqués sans retard par le Président, et constitueront ensemble avec lui la Commission de conciliation pour le règlement du différend, soumis à la procédure de conciliation » (article 6, alinéa III).

La Commission de conciliation du traité n'est donc pas tout à fait permanente ; elle ne reçoit sa composition définitive que lorsque le conflit lui a été soumis.

2° Il y a lieu, en outre, de noter que si l'une des Puissances signataires se trouvait en litige avec deux ou trois autres, elle serait représentée au sein de la Commission par un membre permanent et un membre supplémentaire, tandis que la partie adverse y serait représentée par deux ou trois membres permanents et deux ou trois membres supplémentaires. Il ressort de cette constatation que les membres supplémentaires nommés *ad hoc* et les membres nationaux eux-mêmes auront beau être à la hauteur d'une situation délicate et témoigner d'une parfaite impartialité, le peuple intéressé mis en minorité avant toute discussion, sera toujours porté à suspecter une Commission dans laquelle l'égalité des représentations est violée d'une manière aussi flagrante.

Le retrait provisoire des représentants nationaux des Gouvernements en conflit et le règlement du litige par le reste de la Commission de conciliation, offrirait une solution appropriée à un traité bi-latéral, tripartite ou réunissant un plus grand nombre de Puissances, tout en sauvegardant la permanence de la Commission et l'égalité des parties.

Au surplus, le principe de la participation des nationaux est appliqué à tort à la conciliation. Sans doute a-t-il toujours sa raison d'être dans l'arbitrage : les arbitres sont moins des juges que des représentants des conceptions juridiques des parties qui les ont nommés et des idées qu'elles se font sur l'objet du litige. Si les arbitres sont également partagés sur une sentence à prononcer, le vote du surarbitre est déterminant. Chaque partie a donc un intérêt incontestable à voir son point de vue défendu jusqu'en dernière instance. Au contraire, la particularité essentielle de la conciliation réside dans le fait que les conciliateurs ne prononcent pas de décisions obligatoires pour les parties. La Commission de conciliation n'est pas appelée à dire le droit, mais à amener les Parties à un arrangement. Elle doit entretenir des relations confidentielles avec les Gouvernements en conflit, pour les persuader qu'il est dans leur intérêt de faire des concessions. Ces pourparlers confidentiels sont impossibles en présence des membres nationaux de la Partie adverse.

Après les considérations qui précèdent, le moment est venu d'indiquer une autre stipulation du traité : « A défaut d'entente entre les Parties, le Président sera nommé à la requête de l'une d'elles par le Président de la Cour Permanente de Justice Internationale » (article 6). Si, d'autre part, la nomination des membres supplémentaires n'avait pas lieu dans le délai de six semaines, ceux-ci seraient désignés par le Président de la Commission (article 6, alinéa II). C'est là une preuve de grande confiance et un pouvoir tout à fait exceptionnel que le traité accorde à ce Président.



Pour remplir sa tâche, l'organisme de conciliation doit nécessairement être informé de manière aussi complète que possible. Sur ce point le traité indique le devoir des Parties d'assurer la documentation de la Commission, de lui fournir toutes les informations utiles et de lui faciliter à tout égard l'accomplissement de sa tâche (article 12). Il précise aussi que la procédure devant elle est contradictoire. D'une manière générale, le traité balte recommande sauf décision contraire unanime, d'appliquer les prescriptions de la Convention de la Haye (52) du 18 octobre 1907, pour le règlement pacifique des conflits internationaux (article 13).

En outre, s'attachant à la règle du secret des discussions, le traité stipule que les débats ne sont publiés que si la Commission, d'accord avec les Parties, en décide ainsi (article 13, alinéa II).

En somme, en cas de conflit, dans sa forme définitive, c'est une Commission bilatérale. Cependant un traité collectif est un témoignage de la solidarité des Puissances signataires. Celles-ci sont intéressées au plus haut point à ce qu'un différend entre quelques-unes d'entre elles ne se développe pas en conflit qui pourrait envenimer les relations des Puissances signataires restées neutres. Le devoir de prendre une part active à la conciliation de tous les pays co-signataires serait la seule justification de la présence des membres nationaux nommés par les Puissances non engagées dans le différend.

Quant au pouvoir de la Commission, le traité ne lui reconnaît pas le droit très important de prendre l'initiative de la conciliation, par une action directe sur les Parties.

Le traité stipule que la Commission doit présenter dans un délai de six mois un rapport qui « comportera un projet de règlement du différend » (article 15).

(52) De MARTENS : *Nouveau Recueil Général des Traités*, 3<sup>me</sup> série, tome III, p. 360.

Les Parties sont libres de donner suite au rapport. « Les Parties dont le différend a été soumis à la Commission porteront à leur connaissance réciproque,, ainsi qu'à la connaissance du Président de la Commission permanente dans un délai raisonnable si elles acceptent les constatations du rapport et les propositions qu'il renferme » (article 18, alinéa I).

Il y a lieu de noter la grande importance du second alinéa de cet article. Selon lui, il appartient aux Parties en litige de décider si le rapport doit être publié immédiatement. Mais il concède à la Commission le droit, à défaut d'accord des Parties ou s'il y a une raison spéciale, de procéder à la publication du rapport. C'est qu'en effet l'information directe et authentique de l'opinion publique sur les conclusions et les propositions de la Commission, a une importance capitale.

Enfin le traité stipule que les Parties s'abstiendront « durant le cours de la procédure de conciliation et d'arbitrage de toutes mesures pouvant avoir une répercussion préjudiciable sur l'acceptation des propositions ou sur l'exécution de la sentence » (article 22). C'est une précaution raisonnable afin que les conditions ne soient pas aggravées et que les choses restent dans le même état tant que le rapport de la Commission ne sera pas présenté.

*Quant à l'arbitrage*, le traité ne prévoit pas de Tribunal arbitral permanent. Le Tribunal est créé pour chaque cas spécial par un accord des Parties (article 19). A défaut d'accord, chaque Partie nommera deux arbitres, lesquels choisiront le Président du Tribunal. En cas de partage des voix, ce choix est confié au Président de la Cour Permanente de Justice Internationale (article 19, alinéa II).

Les Parties établiront « un compromis spécial concernant l'objet du litige ainsi que les modalités de la procédure (article 20).

Le traité est conclu pour trois ans. Il sera renouvelé

par tacite reconduction pour de nouvelles périodes consécutives de trois ans, s'il n'est pas dénoncé six mois à l'avance. Le traité stipule que, nonobstant la dénonciation par l'une des Hautes Parties contractantes, la convention demeurera en vigueur pour les autres signataires.

Sous ses différents aspects, le traité entre l'Estonie, la Finlande, la Lettonie et la Pologne représente un essai fort intéressant pour développer les principes énoncés par la résolution de la III<sup>me</sup> Assemblée de la Société des Nations relative aux Commissions de conciliation.

Du point de vue de l'évolution progressive de l'Union baltique, ce traité doit être considéré comme un acte juridique de premier ordre par lequel non seulement se traduit l'idée de l'unité, mais aussi l'essai d'une organisation judiciaire de cette région.

#### d) PROTOCOLE BALTIQUE DE GENÈVE DE 1925.

Encouragés par la conclusion de la Convention de conciliation et d'arbitrage, le 17 janvier 1925, les quatre Etats : l'Estonie, la Finlande, la Lettonie et la Pologne, tentèrent un accord politique à Genève, le 6 septembre de la même année, lors de la VI<sup>me</sup> Assemblée de la Société des Nations. La délégation estonienne proposa aux délégations baltiques de conclure une sorte de Pacte où se trouveraient repris et confirmés les principes de la Conférence de Helsingfors de 1920.

Voici le texte de ce Protocole, signé le 6 septembre 1925, à Genève : « Considérant les progrès réalisés par chacun des Pays participants dans l'organisation de sa vie nationale, comme d'autre part la consolidation de la situation politique générale dans l'Europe Orientale ;

« Estimant que cet état de choses résulte en partie de la politique de collaboration suivie par ces Etats au cours des cinq dernières années,

« Les Ministres des Affaires Etrangères d'Estonie, de

Finlande, de Lettonie et de Pologne déclarent enregistrer avec la plus vive satisfaction les résultats heureux de la collaboration des quatre États participants au cours des dernières années, appréciant à leur juste valeur les fruits de cette collaboration passée et le grand intérêt que présente pour chacun des Pays participants sa continuation à l'avenir ;

« Conviennent de fixer les lignes générales de leur collaboration future et de signer l'accord ci-après qu'ils s'engagent à soumettre à l'agrément de leurs Parlements respectifs.

« a) Les Hautes Parties contractantes s'engagent à poursuivre entre elles la collaboration loyale et confiante inaugurée par la Conférence de Helsingfors du 15 janvier 1920 et continuée dans les Conférences consécutives. Elles affirment à nouveau leur volonté de compléter autant que possible, afin de fixer sur des solides bases juridiques, leurs relations mutuelles, le système de traités, accords et conventions les liant entre elles ainsi que de tendre leurs efforts vers une action commune dans le domaine de la politique internationale. Elles considèrent comme un devoir strict de se communiquer dès leur ratification tous les traités, accords et conventions que chacune d'Elles contractera avec toute Puissance étrangère ;

« b) Dans l'application de la convention d'arbitrage et de conciliation signée à Helsingfors le 17 janvier 1925, elles s'inspireront des mêmes sentiments qui ont présidé à son élaboration, et verront dans les organismes y prévus, de véritables institutions de paix chargées de la mission de maintenir entre elles l'entente et l'harmonie ;

« c) Parfaitement conscientes des obligations que leur crée leur qualité de membres de la S.D.N., les Hautes Parties contractantes confirment leur volonté de remplir dans leur plénitude ces obligations dans leurs relations mutuelles, afin de pouvoir bénéficier dans une mesure équivalente,

des avantages correspondants, spécialement en ce qui concerne la garantie de leur sécurité et de leur indépendance ainsi que le maintien de la paix dans l'Europe Orientale ;

« d) La collaboration entre les Hautes Parties contractantes se poursuivra indépendamment de la forme normale des relations diplomatiques, dans des conférences périodiques des quatre Etats. Ces conférences se tiendront, suivant le principe déjà établi, deux fois par an ;

« e) Le présent accord est ouvert à l'adhésion de tout Etat limitrophe de l'une des Hautes Parties contractantes qui s'inspirerait des mêmes principes d'entente et de collaboration sous réserve du consentement des Etats signataires » (53).

Il apparaît ainsi que le Protocole préconisait la reprise de la collaboration de l'année 1920, et la consécration officielle, sous forme d'une institution fondée sur un Pacte écrit, de la continuation ininterrompue des réunions baltiques.

L'absence de la Lituanie à l'accord, l'esprit de neutralité de la Finlande, et l'hésitation de son délégué pendant la discussion suffirent pour faire échouer le projet.

#### e) PACTES DE NON-AGRESSION RUSSO-BALTES.

Il ne s'agissait pas seulement pour la Russie d'établir des relations normales et de bon voisinage avec le Reich (le Traité de Rapallo), il lui importait davantage encore d'avoir de bons rapports avec ses voisins immédiats. C'est pour cette raison que dès le mois de mars 1926, quelques mois à peine après la signature des accords de Locarno, Moscou envoya simultanément des notes à peu près identiques aux quatre Etats baltes et à la Pologne pour les inviter à conclure avec la Russie des Pactes de garantie des frontières ainsi que de non-agression.

(53) Les Cahiers de l'Union Européenne. N° 5, 1933, p. 176.

Ces cinq invitations eurent des fortunes diverses. Avec la Lituanie, comme nous allons le voir dans un instant, l'aboutissement fut rapide. La Finlande, l'Estonie et la Lettonie, se concertèrent au mois de juillet 1926. Elles demandèrent à conclure un Pacte collectif ou pluri-latéral, puis elles acceptèrent d'entrer dans des négociations séparées.

Les négociations entre la Russie, la Finlande et l'Estonie prirent fin sans avoir donné de résultats. De toute cette activité soviétique, il n'est resté finalement comme effet tangible que le pacte russo-lituanien et le traité de commerce russo-letton.

Les négociations engagées par Moscou avec la Lituanie pour un Pacte de non-agression marchèrent rapidement. La Lituanie était depuis des années isolée par suite de son différend avec la Pologne et avait toujours une tendance à chercher un appui aussi bien du côté de la Russie que du côté de l'Allemagne.

Les négociations pour le Pacte furent entamées au mois d'avril 1926. Le texte (54) définitif fut signé le 28 septembre 1926 par le Président du Conseil Lituanien, M. Slezevicius (55), à Moscou, où il s'était rendu spécialement à cet effet.

L'article le plus remarquable de ce traité est l'article premier qui dit : « Le traité de Paix entre la Lituanie et la Russie, conclu à Moscou le 12 juillet 1920, et dont toutes les dispositions conservent leur vigueur et leur inviolabilités, demeure la base des relations entre l'Union des Républiques Soviétistes socialistes et la République de Lituanie ».

Ces quelques lignes trouvent leur éclaircissement et leur commentaire dans une note annexe au traité, consistant en

(54) Recueil des Traités de la S. D. N. N° 1410, volume LX, p. 152, 1927.

(55) Les tendances socialistes très prononcées du Cabinet Slezevicius facilitèrent beaucoup les négociations.

une lettre adressée par M. Tchitcherine à M. Slezevicius :  
« M. le Ministre, à l'occasion de la signature à la date de ce jour du traité entre l'Union des Républiques Soviétiques et la République de Lituanie, j'ai l'honneur de porter à votre connaissance ce qui suit :

« Le Gouvernement de l'Union, invariablement guidé par son désir de voir la nation lituanienne ainsi que toute autre, indépendante, désir qui a été à plusieurs reprises exprimé par le Gouvernement de l'Union des Républiques Soviétistes Socialistes dans ses déclarations et en conformité avec la note adressée par le Gouvernement Soviétique, à la date du 5 avril 1923, au Gouvernement Polonais ainsi qu'avec les sympathies qu'inspirent à l'opinion publique des travailleurs de l'Union des Républiques Soviétistes Socialistes, les destinées de la Nation lituanienne, déclare que la violation de fait des frontières lituaniennes accomplie contre la volonté de la nation lituanienne n'a pas ébranlé son attitude à l'égard de la souveraineté territoriale définie par l'article 2 ainsi que par la note annexée au dit article du traité de Paix conclu entre la Russie et la Lituanie, le 12 juillet 1920 (56).

L'article premier et la note annexée confirment que Moscou considérait toujours Vilnius et son territoire comme appartenant en droit, sinon en fait, à la Lituanie, tant que ne surviendrait pas un accord entre Kaunas et Varsovie.

Le Gouvernement Polonais protesta contre la note annexe, mais les Soviets maintinrent leur point de vue.

Par l'article 2, les Parties contractantes se garantissent respectivement l'intégrité et l'inviolabilité de leurs territoires.

Par l'article 3, elles s'engagent à s'abstenir de tout acte d'agression l'une contre l'autre et à observer la neutralité

(56) Recueil des Traités de la S. D. N., op. cit., p. 157.

au cas où l'une d'entre elles serait attaquée par des tierces Puissances.

L'article 4 est ainsi conçu :

« Si un accord politique dirigé contre une des Parties contractantes intervient entre des tierces Puissances, ou si une coalition se forme entre des tierces Puissances, en vue de soumettre une des Parties contractantes à un « boycott » économique ou financier, soit en connexion avec un conflit de la nature de ceux visés à l'article 3, alinéa II, soit dans le cas où ni l'une ni l'autre des Parties contractantes n'est impliquée dans un conflit armé, l'autre Partie contractante n'adhérera pas à un tel accord ou à une telle coalition ».

Il s'agit ici d'une action à laquelle la Lituanie pourrait être éventuellement entraînée en sa qualité de membre de la S.D.N. Le Conseil, agissant en vertu de l'article 17 du Pacte, pourrait entreprendre contre la Russie, Etat non membre, un blocus économique auquel la Lituanie aurait à prendre part. C'est dans ce cas que joue l'article 4, il est commenté par une note annexe au traité, rédigée cette fois par M. Slezevicius et adressée à M. Tchitchérin :

« Monsieur le Commissaire du Peuple, à l'occasion de la signature à la date de ce jour du traité entre la Lituanie et l'Union des Républiques Soviétistes Socialistes, j'ai l'honneur de constater ce qui suit :

« 1) Les deux Gouvernements ont examiné les questions de principe relatives à la participation de la Lituanie à la S.D.N. En ce qui regarde cette question, le Gouvernement Lituanien, au cours des entretiens relatifs à la conclusion du traité aussi bien qu'au moment de la signature de ce dernier, était guidé par la conviction que le principe, établi par eux dans l'article 4 du Traité relatif à la non-participation, dans les ententes éventuelles politiques entre tierces Puissances, dirigées contre l'une des Parties contractantes, ne saurait porter atteinte à l'exécution par la



Lituanie des engagements résultant pour elle du Pacte de la Société des Nations.

« 2) Le Gouvernement lituanien est convaincu que la participation de la Lituanie à la Société des Nations ne peut être un obstacle au développement amical des relations entre la Lituanie et l'Union des Républiques Soviétiques Socialistes.

« 3) En même temps, le Gouvernement Lituanien considère que, étant donné la situation géographique de la Lituanie, les engagements résultant pour cet Etat du fait de sa participation à la Société des Nations, Société qui, conformément à son principe fondamental, est appelée à régler d'une manière pacifique et équitable les conflits internationaux, ne peuvent porter atteinte aux aspirations que la nation lituanienne a pour la neutralité, qui répond le mieux à ses intérêts vitaux » (57).

La note lituanienne reconnaît donc qu'il ne peut y avoir pour la Lituanie des contradictions pratiques ou embarras résultant du fait que, d'un côté, elle est membre de la Société des Nations, et que de l'autre elle a conclu un Pacte de neutralité avec la Russie, dans un article duquel elle s'engage expressément à ne pas participer à un boycottage économique contre les Soviets.

Le Pacte russo-lituanien a été conclu pour une durée de cinq ans et il est renouvelable automatiquement, à l'exception des articles 1 et 2 dont la durée de validité n'est pas limitée (article 7).

La conclusion de ce Pacte produisit une vive surprise en Europe. L'opinion générale fut que la Lituanie venait, après l'Allemagne, de provoquer une nouvelle rupture de front vis-à-vis de la Russie. Ce Pacte était un grand succès pour les Soviets. Pour la Lituanie, d'autre part, il renfermait cet avantage qu'il lui garantissait plus sûrement

(57) Recueil des Traités, op. cit., p. 155.

l'appui de la Russie contre la Pologne. Lorsque l'année suivante, en novembre 1927, Moscou parut craindre un coup de force polonais sur Kaunas (la nuit blanche de Pilsudski) par l'intermédiaire des réfugiés lituaniens qui se trouvaient en territoire polonais, le Gouvernement Soviétique adressa une note à Varsovie, pour attirer, comme il disait, « l'attention du Gouvernement Polonais sur l'immense danger résultant d'un attentat éventuel contre l'indépendance lituanienne » (58).

Ce qui signifiait que, au cas où la Pologne attaquerait la Lituanie, les Soviets ne resteraient pas neutres.

Pour la Lituanie, abandonnée par la S.D.N., dont les décisions à propos de Vilnius étaient restées inefficaces, le Pacte avec la Russie était la solution unique pour empêcher la Pologne de continuer ses visées annexionnistes.

Le traité de non-agression russo-lituanien fut encore complété par le fait qu'au mois d'août 1931, fut signé entre le Gouvernement de Kaunas et celui de Moscou, un protocole, prévoyant l'installation à Kaunas d'une délégation commerciale soviétique jouissant de l'immunité diplomatique et ayant pour objet de développer les relations économiques entre les deux pays.

En mai 1931, la Russie et la Lituanie prolongèrent pour cinq ans leur traité de non-agression et de neutralité, et la Russie affirma une fois de plus, qu'elle portait un intérêt essentiel au maintien de l'indépendance lituanienne.

Nous passons maintenant au second acte diplomatique de cette période, le traité russo-letton.

Le Ministre socialiste de Lettonie, M. Ceelins, qui favorisa les négociations entre la Lettonie et la Russie, parapha un Pacte de non-agression le 9 mars 1927, mais il déclara réserver la signature jusqu'au moment où il pour-

(58) Archives de la Légation de Lituanie, à Paris.

rait conclure en même temps une convention créant une Commission de Conciliation qui se trouverait sous la Présidence d'un neutre. Du reste, ce Pacte n'eut pas de suite parce que bientôt le Gouvernement Ceelins fut remplacé par un Gouvernement de droite.

Les négociations commerciales russo-lettones aboutirent à la signature le 19 juin 1927, d'un traité de commerce conclu pour cinq ans (59). Il comportait la clause de la nation la plus favorisée et beaucoup d'autres concernant le commerce, le transit, les douanes, l'importation et l'exportation, etc... En plus, ce traité renfermait ce qu'on appelait la clause russe : c'est-à-dire la Lettonie prévoyait un régime exclusif et préférentiel à l'usage de la Russie, régime allant même au-delà de celui de la nation la plus favorisée et applicable uniquement à la Russie en même temps qu'aux autres Etats baltes. Le traité prévoyait une légation commerciale de Russie à Riga qui jouirait des privilèges diplomatiques.

Une annexe importante au traité décidait que la Russie s'engageait à acheter pendant cinq ans des marchandises lettones, pour quinze millions de roubles-or par an. Les droits de douanes étaient aussi réduits de part et d'autre.

Ce traité renfermait de grands avantages pour la Lettonie, il lui garantissait l'augmentation des revenus de ses chemins de fer et de ses ports, il encourageait l'industrie lettone par des commandes russes. Malgré la résistance de certains milieux lettons, qui invoquaient le danger politique et le risque de dépendance économique, le traité fut ratifié par le Parlement de Riga.

Enfin, en juillet 1929, les Soviets ont conclu un traité de commerce avec l'Estonie, le pays qui jusqu'alors s'était montré le plus hostile à la Russie.

En janvier 1932, la Finlande signa aussi son Pacte

(59) Recueil des Traités de la S. D. N. N° 3408, vol. II, p. 138, 1932.

de non-agression avec les Soviets. La Lettonie la suivit le 6 février 1932, et l'Estonie le 4 mai 1932 (60).

Ces trois Pactes baltiques se succédaient à de brefs intervalles. Chacun des trois États, en effet, était soucieux de ne pas perdre le contact avec l'autre. Ainsi l'unité baltique se manifesta une fois de plus.

\*  
\*\*

Quelques conclusions ressortent de l'étude que nous venons de faire. L'Union pan-baltique, sous forme d'un pacte juridico-politique, semble, à la date où nous nous arrêtons, un but assez difficile à atteindre. Les entraves sont pour la plupart d'ordre politique. Elles remontent à l'origine même du mouvement d'union. La douloureuse affaire de Vilnius constitue l'obstacle principal.

Il ne peut, pour le moment, être question de la participation de la Finlande, car elle se tourne de plus en plus vers la Scandinavie et s'efforce de garder une stricte neutralité dans la politique gravitant autour de la Baltique. La participation de la Pologne est aussi écartée. Il ne reste donc que les trois Républiques, l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie, dont nous allons voir les efforts d'entente.

## CHAPITRE III

---

### L'ENTENTE BALTIQUE ACTUELLE (Période 1934-1939)

---

#### § 1. — Evolution de la notion de l'Entente baltique

##### a) SIGNIFICATION DE LA NOTION D' « UNION BALTIQUE ».

L'expression d' « Union Baltique » n'a pas la même signification que celle d'Entente baltique. L'Union baltique correspondait aux tendances politiques d'après guerre de certains Etats qui voyaient dans la création d'une barrière entre la Russie et l'Allemagne la première condition de l'équilibre politique de l'Est de l'Europe et la meilleure garantie de leur sécurité contre la Russie menaçante. Pour contre-balancer la force bolcheviste, on chercha à créer un système d'alliance appelé « l'Union Baltique », qui comprenait la Pologne et la Finlande, outre les trois Etats baltes proprement dits. L'Union baltique se caractérisait donc par ce large cadre des participants.

##### b) ELIMINATION DE LA POLOGNE.

Dans l'expression « Union baltique », le mot « baltique » n'avait pas une stricte signification géographique, car on attachait peu d'importance à ce que les membres de l'Union représentent une certaine unité géographique, pourtant si nécessaire pour une alliance stable et solide.

On se souciait peu aussi de l'équilibre des forces, ainsi la Pologne était quatre fois plus grande que tous les autres alliés réunis. On aurait dû se dire cependant qu'un protecteur unique et d'une puissance éminemment supérieure serait un danger, plus qu'une sauvegarde, et surtout que la Puissance polonaise, sous Etienne Bathory, avait étendu ses cercles conquérants jusqu'à Tartu.

En ce qui concerne l'équilibre des forces des membres de l'Union baltique éventuelle, il faut rappeler les considérations de M. Klimas : « La seule présence d'une Puissance imbue de sa grandeur au milieu d'Etats plus petits trouble la sérénité de l'atmosphère et devient inquiétante dès que certains intérêts, ou la soif de prédominance, entrent en jeu. D'ailleurs, la générosité elle-même venant d'un plus fort qui est rarement un ange semble peu faite pour inspirer une entière confiance. En outre, les hommes politiques lituaniens considéraient que la situation géographique des trois Pays baltiques exposait leur liberté à toutes sortes de dangers, au cas où leur politique se fût attachée au sillage d'un des grands voisins naturellement rivaux, par le seul fait de leur importance » (1).

Nous trouvons très utile et intéressant de citer aussi l'opinion de l'auteur letton, M. Vitols, sur la participation de la Pologne à l'Union baltique : « Quoiqu'il en soit, qu'il s'agisse de la Pologne ou de tout autre Etat, le nom importe peu, une chose est certaine : un petit Etat ne peut pas, sans danger pour sa souveraineté et son indépendance, entrer en alliance permanente avec un Etat voisin sensiblement plus grand que lui, sous menace d'être absorbé par un « Anchluss » définitif » (2).

L'Union baltique avec la Pologne ne correspondait pas à la logique et aux besoins. « Ce que cherchaient les Etats baltes, ce n'était pas du tout un nouveau maître... mais la

(1) KLIMAS : *Les problèmes de la Baltique*, 1934, Paris, p. 726.

(2) *La mer Baltique et les Etats baltes*, Paris, 1935, p. 302.

sauvegarde de leur indépendance intégrale. Que cette idée ne pût être réalisée par une association, avec un Etat plus de quinze fois plus grand que chacun des Etats baltes, c'était l'évidence même » (3).

Citons aussi un auteur français sur l'impossibilité d'une Union balte avec la participation de la Pologne :

« La France semble perdre de vue ces Pays baltes qui, hier enjeu de la lutte entre l'Allemagne et la Russie, risquent de devenir le champ de rencontre, non seulement des deux anciens antagonistes, mais d'un troisième : la Pologne. Voilà pourquoi il est difficile de concevoir une Union baltique dont la Pologne ferait partie. Admettre cette puissance dans leur Union, équivaldrait pour les trois Pays baltes à un véritable suicide. Autre chose serait d'appuyer leur union, non seulement par la Société des Nations, mais aussi sur la France et l'Angleterre, qui ne poursuivent dans la Mer Baltique aucun but politique » (4).

Nous avons parlé de lien géographique. La Pologne, de par sa position naturelle, n'est pas une Puissance baltique. Elle ne l'est devenue qu'artificiellement en vertu du Traité de Versailles, qui lui accorda l'accès à la mer. Celle-ci n'est pour la Pologne qu'un débouché pour ses marchandises. Les Polonais n'ont que très peu de liens historiques et ethniques avec la Baltique. Ces liens remontent à un lointain passé : dès le XIII<sup>ème</sup> siècle, les princes polonais ont invité l'Ordre teutonique à s'installer au bord de la mer pour convertir les païens baltes, prussiens, lituaniens et lettons. En peu de temps, eux-mêmes ont été refoulés de la Baltique par leurs invités.

Une fois la question de Dantzig et du « corridor » liquidée, le centre de l'activité politique de la Pologne se trouvera toujours en Europe Centrale, autour de l'Ukraine et de la Tchécoslovaquie, qui est devenue la route ger-

(3) VITOLS, op. cit., p. 303.

(4) CHAMBON : *La Lithuanie moderne*, Paris, 1933, pp. 11-12.

manique vers l'Orient. A ce point de vue, la Pologne se présente en partie comme une puissance de l'Europe Centrale et, bon gré mal gré, elle doit se retirer de l'organisation politique des Etats baltes.

On ne saurait pas mieux définir le rôle de la politique internationale de la Pologne dans l'Est européen qu'en citant M. Römeris :

« La situation géopolitique particulière de l'Etat polonais lui attribue un rôle de premier ordre dans l'organisation internationale de l'Est européen. Séparant les deux régions (la Baltique et les régions du Danube), la Pologne constitue en même temps un lien entre elles. Ainsi elle peut devenir un facteur politique de premier ordre, comme intermédiaire entre les deux groupes régionaux des Etats du Danube et des petites républiques nationales de la Baltique » (Revue de Droit International, 1937, n° 3, p. 71).

Sans insister davantage, constatons que l'« Union Baltique » avec la Pologne n'a pas pu se réaliser et qu'elle ne représente plus aujourd'hui qu'une expression historique, opposée à celle de « l'Entente baltique ». Elle, l'Entente baltique, a un cadre plus restreint. Elle est composée seulement des Etats baltes proprement dits : l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie.

c) L'ENTENTE DES TROIS RÉPUBLIQUES : L'ESTONIE, LA LETTONIE ET LA LITUANIE.

Après l'élimination de la Finlande et de la Pologne, il ne restait que trois Républiques : l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie.

Seules elles constituent les Etats baltes proprement dits ; seules elles représentent une unité géographique, seules elles ont une communauté d'intérêts. A elles donc de réaliser l'Entente baltique. « La situation géographique, démographique et politique semblait impérieusement res-



serrer les trois nouveaux Etats issus des ruines et des catastrophes déclenchées par la grande guerre. Tous trois avaient des ennemis communs, tous trois avaient les mêmes amis ; la défaite de l'un d'entre eux l'était aussi pour les deux autres. On peut même affirmer qu'il n'y a pas sur le globe terrestre trois autres pays ayant autant de raisons pour conclure une union étroite, et dont les destins soient aussi parallèles, que les trois Etats baltes : Lettonie, Estonie, Lituanie.

« Tout poussait, et tout pousse encore, ces trois Etats vers l'union : il leur fallait lutter contre le même adversaire, la Russie, et contre leurs ennemis héréditaires, les Allemands, qui tentaient d'envahir les pays baltes en profitant du cataclysme universel ; leurs soucis étaient les mêmes en ce qui concerne leur reconnaissance de jure par les grandes puissances et ils avaient, ils ont, et ils auront toujours des préoccupations identiques quant à la défense de leur position acquise sur les bords de la Baltique ».

« L'Union de ces trois pays s'impose d'autant plus qu'ils ne peuvent pas se permettre la moindre aventure et doivent faire tout leur possible pour maintenir la paix, car ils n'ont rien à gagner et tout à perdre dans une nouvelle conflagration » (5).

C'est donc uniquement dans le cadre des Etats baltes proprement dits qu'il faut employer aujourd'hui la notion d' « Entente baltique ».

## § 2. — Formation de l'Entente actuelle

### a) ACTION CONCERTÉE AU SEIN DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS ET DANS LA VIE INTERNATIONALE EN GÉNÉRAL.

A partir de 1925, nous ne voyons plus de Conférence des Etats baltes. L'idée d'une grande union baltique

(5) VITOLS, op. cit., p. 294.

(l'Estonie, la Finlande, la Lettonie, la Lituanie et la Pologne) est désormais abandonnée. Elle est remplacée par l'action concertée des trois Etats proprement dits dans leur politique internationale.

Déjà depuis leur entrée à la Société des Nations, l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie, de même que la Finlande, pratiquaient à Genève une politique commune. C'est ainsi que les trois Etats baltes soutinrent l'élection de la Finlande au Conseil de la S.D.N. Dans le même ordre d'idées, l'esprit de l'entente se manifestait encore par le front commun adopté vis-à-vis de la Russie et des autres pays européens. On voit les Etats baltes se réunir en Conférence de désarmement à Moscou et par ailleurs conclure les traités de non agression avec les Soviets.

Ces traités conclus isolément, furent complétés par l'accord de Londres du 6 février 1933, relatif à la définition de l'agresseur. Les Etats baltes ont de même signé et ratifié le Protocole, mettent en vigueur le Pacte de Paris avant même que ce Pacte ne fut entré en vigueur entre les Puissances signataires. Ils ont conclu des traités séparés, mais simultanés, de commerce avec l'Angleterre, le plus grand acheteur des produits agricoles baltiques.

A cause de leur action commune dans la vie internationale, on a pris l'habitude de considérer les Etats baltes comme un ensemble inséparable. Mais les difficultés anciennes existaient toujours et les empêchaient de conclure une entente véritable entre eux. Et ce n'est qu'en 1934 que les Gouvernements baltes ont senti plus clairement la nécessité de s'organiser.

b) TRAITÉ COMPLÉMENTAIRE POUR L'ORGANISATION DE  
L'ALLIANCE ESTO-LETTONE, DU 17 FÉVRIER 1934.

Les besoins pratiques de la vie politique du bon voisinage ayant prouvé la nécessité de doter l'alliance d'une

organisation plus complète, le Gouvernement estonien proposa au Gouvernement letton de développer davantage leur alliance de 1923. Le Gouvernement Letton accepta la proposition et l'accord complémentaire de 1923 fut signé le 17 février 1934.

Ce traité « pour l'organisation de l'alliance » entre l'Estonie et la Lettonie annonce dans son préambule la ferme volonté des deux Etats de développer davantage leur collaboration, de poursuivre et d'affirmer par tous les moyens leur politique commune et de donner à leur amitié et à leur alliance une base solide capable de rendre plus efficace l'activité des deux Etats dans leurs rapports internationaux. Le traité indique les voies par lesquelles la collaboration peut se réaliser. Il institue des organes communs. Ainsi l'article premier prévoit des Conférences périodiques des Ministres des Affaires Etrangères des deux pays qui auront lieu régulièrement au moins deux fois par an. Le Traité décide également de constituer un Conseil Permanent, pour la coordination des législations des deux pays (article trois). Enfin, contrairement au traité de 1923, qui était un traité fermé, le Traité nouveau déclare dans son article 6 : « Les Hautes Parties Contractantes conviennent d'être toujours prêtes à considérer les modalités permettant aux Etats tiers de devenir Parties Contractantes au présent traité ».

La clause d'adhésion est un élément nouveau, stipulé en vue d'élargir l'entente esto-lettonne. Le traité suit ici la voie tracée par la Petite Entente et par l'Entente Balkanique.

La clause d'adhésion dans le nouveau traité est d'une grande importance. C'est presque une invitation à la Lituanie de se rattacher au traité esto-letton, pour créer une nouvelle communauté.

c) MEMORANDUM LITUANIEN DU 25 AVRIL 1934.

La situation internationale n'était plus la même que dix ans auparavant. L'Allemagne sortait de la Société des Nations et concluait un traité avec la Pologne. Cette entente polono-allemande précisa le danger qui menaçait l'Europe Orientale et principalement les Etats baltes, en premier lieu la Lituanie. D'autre part, les lacunes du Pacte de la Société des Nations, déjà mises à nu à Genève, poussèrent les Etats baltes à s'assurer mutuellement des garanties réciproques supplémentaires. La recommandation par la Société des Nations elle-même, en 1925, des ententes régionales, sévèrement jugées les années précédentes, devait nécessairement influencer les Etats baltes et ramener leurs préoccupations vers une liaison plus étroite.

Les effets de l'invitation de l'article 6 du traité complémentaire esto-letton du 17 février 1934 se firent bientôt sentir.

Le 25 avril le Gouvernement Lituanien, par un mémorandum adressé aux deux Gouvernements, leur fit savoir son intention de rendre plus intime et efficace la collaboration entre les trois Etats. Le Gouvernement Lituanien soumit également à l'examen des Gouvernements d'Estonie et de Lettonie les principes qui pourraient servir de base au resserrement des liens de solidarité qui existaient déjà entre les Etats baltes :

« 1) Etant entendu que l'indépendance de chacun des trois Etats représente un intérêt vital pour chacun des deux autres, tout facteur susceptible d'influer dans un sens favorable ou défavorable sur l'indépendance de l'un d'entre eux doit être considéré comme touchant de près les intérêts vitaux de chacun des deux autres.

« 2) Vu que les trois nations ont pu, malgré les conditions adverses, se reconstituer en Etats indépendants uniquement grâce aux efforts suprêmes de leurs peuples, il est

entendu que leur indépendance ne repose en dernier ressort que sur leur inébranlable volonté de disposer d'eux-mêmes. D'autre part, toute menace dirigée contre l'indépendance de l'un d'entre eux, sera considérée comme tentative de briser la volonté populaire qui est à la base de l'indépendance de chacun des trois Etats ; une telle tentative contre l'un toucherait de près les intérêts vitaux des deux autres.

« 3) Le fait que la liberté des trois nations, également basée sur l'élément de leur volonté suprême, est interdépendante et constitue mutuellement le facteur essentiel du renforcement de leur indépendance, il est du devoir de chacun des trois Gouvernements envers l'indépendance de son propre pays de faire pénétrer de cet esprit de solidarité la nation toute entière, en prenant à l'intérieur toute mesure utile à ces fins, aussi bien individuellement que d'une façon concertée avec les deux autres Gouvernements. Il va sans dire que cette idée de solidarité des trois Etats baltiques devra animer leur conduite internationale.

« 4) Il est entendu qu'aucun intérêt vital n'oppose l'un des trois Etats baltiques aux deux autres.

« Il est de même entendu qu'il ne peut ni ne doit exister des questions touchant leurs relations réciproques qui se présentent sous une forme inconciliable.

« 5) Tout en étant entendu qu'il correspondrait le mieux aux intérêts des trois Etats de se solidariser totalement dans toutes les questions capitales de leur politique extérieure, il se peut, toutefois, que chacun d'eux peut avoir, de par sa situation géographique ou le développement différent dans le passé, des problèmes spécifiques qui rendrait difficile d'adopter une attitude commune et solidaire à l'égard de ces problèmes. Il doit être entendu que dans de telles situations la maxime de solidarité baltique comprendra le devoir pour les deux autres Etats de s'abs-

tenir de tout acte aussi bien intérieur qu'extérieur susceptible de nuire aux intérêts de l'Etat se trouvant aux prises avec ces problèmes spécifiques » (6).

Les Gouvernements saisis se concertèrent sur le mémorandum lituanien du 25 avril, et le 1 mai de la même année déposèrent une réponse invitant la Lituanie à adhérer au traité du 17 février 1934. Ils acceptèrent également les principes du mémorandum lituanien comme base de rapprochement et invitèrent la Lituanie à réunir une Conférence diplomatique.

d) LES CONFÉRENCES DE KAUNAS, 6.VII.34 ET DE RIGA, 29.VIII.34.

Une Conférence des Ministres des Affaires Etrangères des trois pays à Kaunas, fut proposée par le Gouvernement Lituanien.

Pour faciliter les discussions, il soumit au Gouvernement d'Estonie et de Lettonie un projet de Protocole devant servir de base pour régler la collaboration entre les trois Etats en attendant la réalisation d'une liaison plus étroite.

Le 6 juillet la Conférence, réunie à Kaunas, fixa les bases d'une entente mutuelle sur toutes les questions en suspens.

Une deuxième Conférence à Riga, réunie le 29 août 1934, aboutit à l'élaboration du traité d'entente et de collaboration.

e) CONCLUSION DU TRAITÉ D'ENTENTE ET DE COLLABORATION ENTRE L'ESTONIE, LA LETTONIE ET LA LITUANIE LE 12 SEPTEMBRE 1934 (7).

Pendant la session de la Société des Nations, le 12 septembre 1934, les Ministres des Affaires Etrangères des trois

(6) Archives de la Légation de Lituanie, à Paris.

(7) Annexe 1.

pays se réunirent en Conférence à Genève et signèrent un traité qui porte le titre officiel « Traité d'Entente et de collaboration entre l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie ».

Le traité entra en vigueur le 3 novembre, la même année, et fut enregistré à la Société des Nations sous le n° 3540, Recueil des traités 1934, volume CLIV, page 93.

Les trois Représentants des Etats baltes déclarèrent après la Conférence à la presse genevoise : « Par respect des intérêts particuliers qui pourraient exister encore pour l'un ou l'autre de nos pays où, en face des problèmes spécifiques, une attitude concertée pourrait difficilement être acquise, — nous avons cru opportun et convenable de réserver ces questions aux intéressés » (8).

Il s'agissait ici naturellement du différend polono-lituanien à propos de Vilnius, vis-à-vis duquel les deux autres partenaires de l'entente manifestaient le désir de garder la neutralité.

### § 3. — Etude du Traité du 12 septembre 1934

#### A) LE BUT DE L'ENTENTE.

Le but poursuivi, la raison d'être de l'Entente, et, en quelque sorte, l'explication même que l'on peut donner de sa naissance, résident dans la volonté de ses membres, de raffermir la Paix, et de la rendre plus durable.

« Décidés de développer la collaboration entre les trois pays, et de favoriser une entente plus étroite entre les Etats baltiques.

« Fermement résolus de contribuer au maintien et à la garantie de la Paix et de coordonner leur politique extérieure dans l'esprit des principes du Pacte de la Société des Nations », les Etats baltes « ont résolu de conclure un Traité » — déclare le préambule du pacte du 12 septembre

Or, le but ci-dessus évoqué ne sera atteint, donc la Paix

(8) KLIMAS, op. cit., p. 743.

assurée, que par l'étroite collaboration des trois Pays et par l'engagement de se concerter sur les questions de politique extérieure d'importance commune et de se prêter une aide mutuelle politique et diplomatique dans leurs rapports internationaux (art. 1<sup>er</sup>).

En procédant à la rédaction du traité, les hommes d'Etat des Pays baltes ont voulu, avant tout, se conformer aux idées contenues dans les actes internationaux les plus importants, rédigés et signés après la Grande Guerre et dont les principes regissent la politique extérieure de ces Pays.

Les principes du Pacte de la S.D.N. et du Pacte Briand-Kellog étaient les lignes conductrices qu'ont suivies les rédacteurs du traité de l'Entente Baltique. Et ce fait suffit pour caractériser leur œuvre.

Il serait vain de vouloir prouver l'étroite connexité qui existe entre les trois actes internationaux ci-dessus mentionnés.

De tout ce qui vient d'être exposé, l'on peut conclure à juste titre que les Etats-membres, en se mettant au travail, se sont inspirés d'idées pacifiques. La nouvelle Entente apparaît sans aucun doute comme un facteur puissant au service de la paix.

Il faut, en ce qui concerne le but de l'Entente balte, éviter une erreur qu'on commet souvent. On est parfois enclin à ne voir dans l'Entente Baltique qu'un organisme destiné uniquement à des fins de politique extérieure. Or dès le début, ce n'était pas le cas, et ce ne l'est pas plus actuellement. L'Entente Baltique possède beaucoup d'autres attributions dont plusieurs sont dénuées de rapport avec la politique internationale.

Nous ne pouvons pas passer sous silence l'importance que les trois Etats attachent au domaine économique. Ils eurent la ferme volonté, dès le début de l'Entente, de réaliser non seulement l'unité de la politique internationale,



mais aussi la formation d'une communauté économique, par la coordination de leurs efforts.

De nombreuses attributions sont aussi d'ordre administratif, juridique et social. Certaines d'entre elles seront longuement développées dans le chapitre sur l'activité de l'Entente baltique.

## **B) ORGANISATION DE L'ENTENTE.**

### **1) ORGANE PRINCIPAL : CONFÉRENCE DES MINISTRES DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DES TROIS PAYS.**

De même que, pour toute communauté, il importait à l'Entente baltique de se donner une certaine organisation.

Il s'agit, pour l'Entente, de poursuivre une même politique extérieure. Cette politique concertée présuppose en quelque sorte, sauf sur certains points, bien entendu, la fusion des politiques particulières des trois contractants ; elle en devient ainsi la synthèse. Cette politique « d'une importance commune », c'est-à-dire spécifiquement baltique, doit être menée de façon uniforme et continue, d'où apparaît la nécessité de créer un organe directeur. Cet organe est prévu dans l'article 3 du traité : « Dans le but visé par l'article premier, les Hautes Parties Contractantes décident d'instituer des conférences périodiques des ministres des Affaires Etrangères des trois pays ». Donc l'organe dirigeant de l'Entente est formé par la Conférence des Ministres des Affaires Etrangères des Etats baltes.

#### **a) Temps et lieu des sessions.**

Les sessions sont ou bien ordinaires ou bien extraordinaires. Les ordinaires ont lieu obligatoirement deux fois par an, tour à tour sur le territoire de chacun des trois Etats (article 2, alinéa 1). Les extraordinaires sont convoquées par l'une des Hautes Parties Contractantes, ou d'un commun accord, et peuvent avoir lieu dans un pays étranger.

La Conférence est présidée par le Ministre de l'Etat sur le territoire duquelle elle a lieu. Le Président en exercice est chargé de l'exécution des décisions prises par la Conférence qu'il a présidée. Il veille à la réalisation de ces décisions dans le domaine des relations internationales (article 2, alinéa 3). Si une Conférence extraordinaire se réunit en dehors des Etats baltes, elle est présidée par le Ministre du Pays sur le territoire duquel a eu lieu la dernière conférence (article 2, alinéa 2).

L'article 2, alinéa 4 du traité du 12 septembre supprime les conférences de l'alliance esto-lettonne et les remplace par les Conférences dont nous venons de parler.

b) *Compétence.*

La compétence des Conférences de l'Entente baltique n'est pas précisée par le traité. Elle est définie d'une manière générale par l'article 2, qui institue cet organe dans le but visé par l'article premier, en vertu duquel les Conférences établissent de concert la politique extérieure commune et statuent sur les modes d'aide mutuelle, politique et diplomatique, dans leurs rapports internationaux.

L'usage a fait entrer les questions d'ordre économique, administratif, juridique et social, elles aussi, dans la compétence de Conférences baltiques.

c) *Les principes d'égalité et d'unanimité.*

L'égalité, est un principe qui, en droit international comme en droit interne, ne peut très souvent être poussé jusqu'au bout. Ce qui est facile à réaliser, c'est l'égalité juridique, l'égalité devant la loi ; tous les Etats sont égaux à ce point de vue. Mais l'égalité apparaît souvent inapplicable sur le terrain politique, lorsque les petits Etats veulent dans leurs rapports internationaux discuter et statuer sur un même pied avec les grandes Puissances.

Les difficultés de ce genre se sont présentées lors de la

création de la Société des Nations. On y a cherché une solution en instituant l'égalité complète à l'Assemblée Générale et une égalité relative, avec privilège des grandes Puissances, au Conseil.

En ce qui concerne l'Entente baltique, le problème de l'égalité des Etats-membres n'a pas soulevé de difficultés, ni au point de vue juridique ni au point de vue politique, car il y avait égalité des forces, et d'ailleurs identité d'intérêts. Aussi le principe fut-il maintenu tacitement et observé de façon stricte dès le début de l'Entente baltique.

Etant donné que l'Entente baltique se compose d'Etats souverains, les Conférences ne peuvent prendre leurs décisions qu'à l'unanimité. Aussi ce principe a-t-il été reconnu dans la pratique de l'Entente baltique.

## 2) ORGANES AUXILIAIRES ET CONSULTATIFS DE L'ENTENTE.

### a) *Organe permanent - Bureau des Juristes.*

Le traité qui a créé l'Entente balte n'a pas prévu d'autres organes que des Conférences des Ministres des Affaires Etrangères. Cependant ces conférences ont institué des organes secondaires.

La première Conférence de l'Entente, réunie à Tallin du 30 novembre au 2 décembre 1934, a considéré qu'il était nécessaire d'examiner sans délai la question de l'unification de la législation des trois pays. Les trois Etats ont convenu, que « ce travail serait confié à une *Commission Juridique* nommée à cet effet et composée des Représentants des Ministères de la Justice des trois pays » (9).

Réalisant ce qui avait été convenu lors de la première Conférence de Tallin, l'Estonie, qui en assura la présidence et qui avait été chargée d'en exécuter les résolutions, a réuni, les 19 et 30 mars 1935 à Tallin, un « Bureau des

(9) Dossier de la Première Conférence Baltique. Archives de la Légation de Lituanie, à Paris.

Juristes » des trois pays qui assuma le rôle de la Commission Juridique prévue par la première Conférence.

*Le règlement* du Bureau des Juristes, élaboré par la section estonienne, fut adopté au cours de la VI<sup>e</sup> Conférence des Ministres des Affaires Etrangères du 1<sup>er</sup> au 3 juillet 1937.

Il fut mis en vigueur par un protocole signé par les trois Ministres des Affaires Etrangères, le 10 août 1937.

L'article premier du règlement dit, qu'en vue de collaborer dans le domaine du droit, les Etats se sont mis d'accord pour créer un bureau de Juristes.

Ce bureau est formé de trois sections nationales qui se composent chacun de cinq membres, proposés par le Ministre de la Justice et nommés par le Président de la République.

Le siège du bureau est fixé à tour de rôle dans chacun des trois pays et ses travaux sont effectués par les autorités de l'Etat dans lequel la séance a lieu.

Etant un organe de Gouvernement des trois Etats, le bureau a pour tâche de tenir chaque Etat au courant, d'une manière aussi détaillée que possible, des projets de lois en voie d'élaboration ainsi que des textes adoptés qui présentent un intérêt commun pour les trois Pays.

Le Bureau des Juristes dans la vie de l'Entente, comme nous le verrons, développe une grande activité. Le travail du Bureau, quoiqu'il prenne place en dehors de l'activité officielle de l'Entente, mérite d'être signalé, car il ne manque pas, et il faut espérer qu'il en sera de même à l'avenir, de produire les plus heureux effets sur le rapprochement inter-baltique par voie d'unification du droit baltique.

#### *b) Organes temporaires.*

##### **I. — Commission d'experts.**

La première Conférence de Tallin décida également de convoquer, pour le 15 février 1935 au plus tard, une Com-

*mission d'experts* des trois pays en vue d'examiner la question de l'adoption de la nomenclature douanière unifiée, publiée par la S.D.N. en 1931. La Commission d'experts tint sa première réunion le 15 février 1935 à Tallin.

2. — **Comité d'Etudes paritaires.**

Afin d'établir dans la situation des ressortissants des trois pays une parfaite uniformité et réciprocité, la première Conférence convint d'instituer « un Comité d'Etudes Paritaires ». La tâche principale de ce Comité était de coordonner et de codifier les dispositions des conventions scolaires et d'autres concernant les ressortissants des trois pays et d'élaborer aussi une convention collective pour ces questions.

3. — **Conférence des statisticiens.**

Sur l'initiative du Gouvernement de l'Estonie une *Conférence de statisticiens*, prévue à la quatrième Conférence de Tallin, s'est réunie le 4 octobre 1937 à Tallin. Les participants sont tombés d'accord sur plusieurs questions intéressant la statistique des trois pays. Entre autres, il y a été décidé : 1° d'élaborer le statut des Conférences des statisticiens des trois pays baltes ; 2° d'éditer l'almanach « Les Etats Baltiques en chiffres » ; 3° de procéder à la publication des index de la conjoncture baltique ; 4° d'organiser un recensement universel agricole en 1939, etc... — onze décisions au total.

c) *Coopération intellectuelle des Etats baltes* (10).

Il faut mentionner ensuite la « Coopération Intellectuelle des Pays Baltes » qui tient des Conférences et des Congrès.

(10) Dans le même ordre d'idées, coopération intellectuelle, comme le Bureau des Juristes, a été fondée afin de réaliser, dans le domaine culturel, une collaboration étroite et suivie entre les savants baltiques, scandinaves et européens spécialisés dans les études d'histoire, de civilisation, des conditions de vie, des peuples baltes.

Etant donné qu'elle intervient à titre consultatif dans les Conférences de l'Entente, la Coopération Intellectuelle peut être considérée, elle aussi, comme organe auxiliaire de l'entente baltique.

M. Romeris au sujet de la Coopération Intellectuelle baltique s'exprime ainsi :

« On a créé une institution des Conférences périodiques baltiques, des commissions nationales de Coopération internationale intellectuelle des Etats baltiques avec une sorte de secrétariat permanent, qui a soulevé et est en train d'exécuter toute une série d'initiatives de coopération interbaltique, devant aboutir à un réseau d'organes périodiques et permanents de l'entente » (11).

De ce que nous venons de dire sur l'organisation de l'Entente baltique on peut dégager ce qui suit : L'organe principal de l'Entente est la *Conférence des Ministres*. Les organes auxiliaires consultatifs sont : 1° le *Bureau des Juristes*, avec ses trois sections nationales (lettonne, lituanienne et estonienne) ; 2° La *Commission d'experts* pour l'adoption de la nomenclature douanière et d'autres questions économiques ; 3° Un *Comité d'Etudes Paritaires* pour l'établissement du statut juridique des ressortissants des trois pays ; 4° Les *Conférences des Statisticiens* ; 5° Les *Conférences — Congrès — de la Coopération Intellectuelle interbaltique*.

*Concluons.* — L'organisation de ce groupement d'Etats étant ainsi exposé et commenté, l'on se rend facilement compte que les statuts des organes auxiliaires et les précé-

Une organisation inter-universitaire baltique s'est formée également pour compléter l'œuvre de solidarité des trois pays. C'est une confédération solide de la jeunesse. Elle porte le nom officiel de « SELL » (Suomi Estia Latvia Lietuva), tient des Conférences périodiques et a un bureau permanent qui fonctionne de façon très satisfaisante. Il existe également des Conférences périodiques et un bureau permanent en matière d'enseignement public.

(11) ROMERIS : *L'Entente baltique et la Solidarité Régionale*, dans le bulletin 5-6-7-1936, du Centre Européen de la Dotation Carnégie, Paris.

dents de leur action apparaissent en quelque sorte comme complément aux dispositions constitutives de l'Entente baltique, ce qui donne à cette Entente encore plus de valeur et d'importance.

#### § 4. — L'Activité de l'Entente baltique

##### I) PREMIÈRE CONFÉRENCE BALTIQUE A TALLIN LES 30 NOVEMBRE ET 1<sup>er</sup> DÉCEMBRE 1934.

Pour montrer l'importance qu'a prise dès sa naissance le nouveau groupement d'Etat, il convient de signaler, et nous tenons à le faire ressortir, que l'Entente baltique, à peine constituée, s'est immédiatement acquise une place en vue dans la vie politique internationale, de même qu'elle marqua fortement de son emprise la vie interne des pays baltes. La vitalité de ce nouvel organisme s'explique parfaitement. La liaison n'était pas la même que dix ans auparavant.

« Je me rappelle avec une vive satisfaction avoir eu le plaisir, il y a dix ans, en 1924, de prendre part à Kaunas à la Conférence des Ministres des Affaires Etrangères d'Estonie, de Lettonie et de Lituanie. Mais la différence est grande entre ces Conférences d'autrefois et celles d'aujourd'hui, vu la différence dans le principe même. Nous n'avons plus à rechercher les moyens et les formes d'une collaboration commune comme c'était le cas lors de la Conférence de 1924 et des précédentes. Cette période, un peu bien longue, vu les intérêts communs de nos peuples, est maintenant terminée. Nous voilà sur le point de franchir une nouvelle étape. A partir d'aujourd'hui s'ouvre une nouvelle page, dans l'histoire de la collaboration de nos Etats.

« Par la volonté commune et expresse de nos trois peuples, a été mis en vigueur entre nos Etats un traité d'entente et de collaboration qui constitue la base inébranlable de nos aspirations futures », ainsi s'exprimait M. Seljama,

Ministre d'Estonie, dans son discours d'ouverture de la première Conférence (12).

En novembre 1934, dès l'entrée en vigueur du traité de l'Entente nouvelle créée, la première Conférence des Ministres des Affaires Etrangères s'est réunie à Tallin, sous la présidence du Ministre estonien M. Seljama. Etaient en outre présents : le Ministre des Affaires Etrangères de Lituanie, M. Lozoraitis et le Secrétaire Général aux Affaires Etrangères de Lettonie, actuellement Ministre, M. Munters.

« La première Conférence des Ministres des Affaires Etrangères d'Estonie, de Lettonie et de Lituanie s'est réunie en vertu de l'article 2 du traité d'entente de collaboration, à Tallin, du 30 novembre au 2 décembre 1934. La Conférence a tenu cinq séances au cours desquelles elle a examiné toutes les questions aussi bien de la politique générale que de la politique baltique », c'est ce que nous apprend le communiqué publié le 2 décembre 1934, à la suite de la première Conférence.

Les trois Ministres se mirent tout de suite à l'œuvre. Ils décidèrent de poursuivre énergiquement la consolidation des liens établis entre les trois pays par le traité d'Entente et de collaboration du 12 septembre 1934 ; ils envisagèrent la nécessité d'efforts concertés pour le raffermissement de la paix et de la sécurité dans la partie de l'Europe à laquelle appartenaient leurs Etats.

Les trois pays confirmèrent leur attitude favorable envers le projet du pacte oriental d'assistance mutuelle et convinrent de le considérer comme une question d'importance commune sur laquelle ils se concerteraient.

Ainsi le Ministre Estonien des Affaires Etrangères M. Seljama dans son discours d'ouverture de la première Conférence s'exprima dans les termes suivants :

(12) Archives de la Légation de Lituanie, à Paris.



« Notre plus grand désir est de contribuer au maintien de la Paix en Europe et de remplir ainsi les obligations que nous impose la Société des Nations, dont nous sommes des fervents partisans. Nous sommes pleinement conscients des grands efforts qu'impose l'époque actuelle aux peuples non seulement dans leur vie particulière, mais aussi dans les relations internationales. La situation mondiale nous oblige à suivre de près les événements, à calculer froidement et à agir avec circonspection.

« Ce n'est pas par une action séparée que nous pourrions réaliser quelque chose ; nous devons coordonner nos forces. Ce n'est qu'ainsi que nous parviendrons à constituer dans l'Europe Orientale un facteur de Paix qu'on ne saurait négliger dans l'équilibre de l'Europe. Dans cette union est notre force » (13).

La Conférence décida aussi d'affirmer une fois de plus la fidélité de l'entente des trois Etats baltes au Pacte de la Société des Nations et de prendre une part plus active aux travaux de tous les organismes de cette institution de Paix internationale. A cet effet, elle décida d'organiser une représentation commune des trois Etats auprès des organismes de la Société des Nations. Elle ferait de même pour d'autres Conférences internationales, et adopterait des instructions communes pour les représentants diplomatiques et consulaires des trois pays à l'étranger, en vue de coordonner leur activité.

La Conférence décida également d'élaborer pour la session suivante un projet de traité en vue de liquider à l'amiable des différends qui pourraient surgir entre les trois Etats. Le Gouvernement estonien s'est chargé de préparer ce projet.

La Conférence reconnut la nécessité de commencer sans délai l'examen de l'unification de la législation des trois

(13) Archives de la Légation de Lituanie, à Paris.

pays en matière de lettres de change, de chèques et de droit de faillite.

Elle confia ce travail au Bureau des Juristes. La Conférence envisagea l'adoption de la nomenclature douanière unifiée.

Pour régler la situation juridique de leurs ressortissants à l'étranger, les trois Etats instituaient un Comité d'Etudes Paritaires.

Enfin la Conférence pria le Gouvernement lituanien de convoquer la seconde Conférence des Ministres des Affaires Etrangères à Kaunas, dans la seconde moitié d'avril de l'année suivante.

*Les résultats de la première Conférence se firent bientôt sentir.*

En vue d'unifier la législation des trois Pays baltes, l'Estonie a réuni, les 19 et 30 mars, à Tallin, le Bureau des Juristes de l'Entente. Celui-ci procéda immédiatement à l'examen des questions qui lui étaient posées et adopta une résolution sur l'unification des droits en matière *de lettres de change et de chèques*. Le Bureau formula un vœu pour la préparation en commun dans les Pays baltiques d'un projet de loi sur cette matière.

Le Bureau adopta à l'unanimité le projet de convention pour *la reconnaissance et l'exécution réciproque des jugements en matière civile*. Il vota également un projet de convention pour *la reconnaissance réciproque des condamnations antérieures*. Le Bureau estima souhaitable pour les trois pays d'élaborer une loi commune pour l'extradition des criminels et jugea nécessaire de compléter et de modifier les conventions d'extradition existantes.

La section lettone du Bureau des Juristes fut chargée de préparer, avant le 1<sup>er</sup> octobre 1935, une série de projets sur lesdites questions. La section lituanienne avait pris soin de préparer un projet de réunion de statistiques sur la criminalité des trois pays.

Le 15 février 1935 fut convoquée à Tallin la Commission d'experts des trois pays. Elle s'est attachée à la question de l'adoption d'une nomenclature douanière uniforme, selon les plans de la Société des Nations. La Commission a jugé qu'une unification de ce genre, d'après le projet élaboré à Genève, était théoriquement possible ; mais vu l'ampleur des problèmes, il convenait de ne réaliser ce travail que par tranches échelonnées à intervalles fixes.

Le projet de convention d'arbitrage et de conciliation entre les trois pays, élaboré selon l'art. 4 du Traité par le Gouvernement estonien, fut communiqué par la voie diplomatique aux Gouvernements letton et lituanien pour être porté à l'ordre du jour des Conférences baltiques suivantes.

En ce qui concerne la situation des ressortissants respectifs, on convint que les autorités du pays de leur domicile observeraient une attitude bienveillante dans les limites des lois et dispositions en vigueur, étant entendu que dans l'avenir celles-ci seraient concertées dans les trois pays sur la base de la réciprocité ; chaque Gouvernement devait veiller aussi à l'application des dispositions des conventions scolaires. Afin d'établir pour les ressortissants des trois pays une parfaite égalité de traitement, on créa un Comité d'Etudes Paritaires. Deux Conférences eurent lieu à cette fin entre les autorités compétentes de l'Estonie et de la Lettonie, ainsi qu'entre la Lettonie et la Lituanie. Le première Conférence a abouti à la signature d'une instruction et la seconde à la signature d'un protocole en matière scolaire.

*CONCLUSION.* — Une collaboration intime des représentants diplomatiques dans la vie internationale et surtout une activité organisatrice intérieure des Etats baltes, voilà ce qui caractérise les premiers pas de l'Entente baltique.

L'œuvre d'unification du droit des trois pays, entreprise dès le début de leur Entente, est d'une grande importance. Car l'unité politique n'est pas possible sans unité du droit. L'histoire des peuples nous en fournit la preuve.

2) DEUXIÈME CONFÉRENCE BALTIQUE A KAUNAS, LES  
6-8 MAI 1935.

Les grands événements internationaux qui se sont déroulés dans l'arène des peuples depuis la première Conférence baltique, — la mort tragique à Marseille du Roi Alexandre I<sup>er</sup> de Yougoslavie et de M. Barthou, tous deux grands partisans de la sécurité collective ; la Conférence de Stresa ; le Traité franco-soviétique du 2 mai, dont le trait caractéristique est son rapport étroit avec le problème de la sécurité de l'Europe Orientale, — ont donné lieu à des manifestations de solidarité baltique, dont l'importance est telle qu'elle mérite de retenir notre attention.

La situation politique générale et ses conséquences probables pour les Etats baltes, de même l'organisation de la sécurité dans l'est européen, ont fait l'objet d'un examen attentif, lors des sessions de la Deuxième Conférence.

Voyant la situation internationale s'aggraver, le Ministre lituanien des Affaires étrangères, M. Lozoraitis, ouvrit la Deuxième Conférence avec les paroles suivantes :

« L'idée qui nous a amené à signer le Traité d'entente du 12 septembre 1934, qui nous a réunis à Tallin au mois de décembre dernier, qui nous réunit aujourd'hui et qui nous mettra ensemble de multiples fois encore dans l'avenir, c'est l'idée de la sauvegarde et du raffermissement de notre liberté.

« Si l'on jette en ce moment un coup d'œil rapide sur la situation politique générale, on constate aisément que le plus grave et le plus constant souci des peuples et de leurs Gouvernements, souci commun à tous les Etats, est celui de la sauvegarde de la Paix et du raffermissement

de la sécurité. De ce souci constant sont nés les différents projets au sujet desquels nous avons déjà échangé des vues et qui constitueront sans aucun doute l'un des principaux objets de la présente Conférence » (14).

Sortant des soucis mentionnés dans le discours du Ministre lituanien et constatant avec satisfaction les résultats heureux obtenus depuis la première Conférence dans le développement et le raffermissement de la solidarité mutuelle des trois pays, la Conférence a été unanime à considérer que cette solidarité représente le meilleur gage de collaboration efficace et qu'elle devra ainsi trouver son application à l'égard de tous projets d'organisation de la sécurité commune.

Désirant d'autre part faire ressortir encore davantage le but pacifique de l'Entente, la Conférence salua de sa pleine approbation la décision du Conseil de la Société des Nations de rendre le Pacte plus efficace dans l'organisation de la sécurité collective. Dans cet ordre d'idées les Ministres des Affaires Etrangères examinèrent la possibilité de préciser et d'élargir leur méthode de collaboration et décidèrent, aux termes de l'article 1<sup>er</sup> du Traité d'entente et de collaboration, de se prêter une aide mutuelle politique et diplomatique dans toutes les circonstances où le Pacte de la Société des Nations ne pourrait pas être appliqué.

Au point de vue de la sécurité collective, les directives formulées par le représentant de la Lettonie à la Conférence, M. Munters, dans le discours d'ouverture, devaient servir à orienter la future action de l'Entente.

Après avoir mentionné les accords signés ou en préparation pour établir la sécurité en Europe Orientale, M. Munters s'exprima en ces termes : « Aucun élément tendant à la constellation de l'Europe Orientale ne peut être

(14) Archives de la Légation de Lituanie, à Paris.

indifférent aux Pays baltes, et leur situation leur impose une responsabilité non seulement envers leurs propres intérêts, mais aussi envers la paix générale qui ne sera durable qu'à la condition d'être construite sur des bases de nature permanente assurant la plus large collaboration collective des Nations et offrant par là une solution satisfaisante pour tous » (15).

Après les considérations sus-mentionnées, la Conférence de Kaunas constata que les efforts pour la consolidation de la sécurité en Europe Orientale, qui à l'origine trouvèrent leur expression dans le *Pacte Oriental* en projet, se poursuivaient et qu'ils avaient déjà porté des fruits. Réaffirmant leur adhésion à l'idée de garanties collectives et régionales de sécurité, les trois Etats se déclarèrent prêts à fournir leur collaboration active et loyale à toute action ayant pour objet le renforcement de telles garanties en Europe Orientale. Une volonté ferme et inébranlable de poursuivre une œuvre d'unité et d'action en commun pour assurer la sécurité transparaît clairement à travers ces décisions.

#### *L'activité interne de l'Entente baltique.*

L'activité de la Conférence à l'intérieur de l'Entente produisait également de bons résultats. « L'unification de notre législation qui a été mise à l'ordre du jour par la Première Conférence des Ministres des Affaires Etrangères, n'a pas été résolue d'une manière définitive ; nous devons pourtant reconnaître qu'un grand travail a été effectué qui donne à espérer qu'un accord sera établi dès bientôt », proclama M. Munters à la Deuxième Conférence dans son discours d'ouverture.

En effet, une Conférence économique spéciale a été recommandée par la Conférence en vue d'approfondir et d'élargir la collaboration entre les trois pays dans le

(15) Archives de la Légation de Lituanie, à Paris.

domaine économique. Elle avait pour but la création d'une unité économique plus grande. Dans le souci de limiter la différenciation économique croissante entre les trois pays et de jeter les fondements d'une collaboration effective, la Conférence économique spéciale devait s'attacher en premier lieu à faire concorder les plans de la production industrielle et agricole ainsi que la politique monétaire des trois Etats.

La Conférence exprima sa reconnaissance et son entière satisfaction à la Commission d'experts pour le travail accompli dans l'unification de la nomenclature douanière et la pria de s'en tenir aussi strictement que possible à la nomenclature élaborée par la Société des Nations.

La Conférence a pris connaissance du projet de convention présenté par le Gouvernement estonien sur le règlement pacifique des différends qui pourraient surgir entre les pays contractants.

Les Ministères des trois pays se mettront immédiatement à l'étude du projet et se feront mutuellement connaître leurs observations par la voie diplomatique ; enfin les experts siégeront pour rédiger définitivement le texte.

Les trois pays convinrent de donner des instructions à leurs représentants diplomatiques afin de réaliser dans leur collaboration la confiance et la loyauté la plus complète, et pour mettre en œuvre tous les moyens en vue de réaliser avec la plus grande efficacité les obligations assumées à l'article 5 du Traité d'entente et de collaboration.

En ce qui concerne la désignation des représentants des trois pays dans les organes de la Société des Nations, la Conférence convint qu'en principe elle devait se faire sur la base du roulement dans l'ordre alphabétique (Estonie, Lettonie, Lituanie), aussi bien dans les différents organes que dans chaque organe pris à part. Si les règles de constitution de l'organe en question le rendait possible, le remplacement de représentants devait en principe se faire

annuellement. Chaque Gouvernement, ainsi représenté dans un organe de la Société des Nations, assurerait la défense des intérêts des trois pays et communiquerait toutes les informations recueillies pour les mettre à la disposition des deux autres Gouvernements.

La Conférence décida d'accélérer l'unification de la législation sur les lettres de change et les chèques. La Lituanie se chargea de la continuation du travail commencé.

La Conférence prit connaissance des projets de conventions pour la reconnaissance réciproque de l'exécution des jugements civils et des condamnations antérieures et décida de recommander aux trois Gouvernements de procéder à leur conclusion.

La section lettone du Bureau des Juristes s'est chargée de préparer avant le 1<sup>er</sup> octobre 1935, un projet de loi uniforme ainsi qu'un projet de convention concernant l'extradition des criminels.

La Conférence demanda au Bureau des Juristes de poursuivre ses études en vue de l'unification du droit en matière de faillite et de conflit de lois.

La Conférence enregistra avec pleine satisfaction que depuis la première Conférence de Tallin, la Lettonie et la Lituanie ont conclu un accord sur l'abolition du droit de séjour pour les ressortissants des deux pays. L'Estonie et la Lituanie convinrent de signer un accord analogue.

Avant de se séparer, la Conférence constata avec satisfaction les résultats heureux de la collaboration des trois pays et elle considéra que la solidarité qui les lie est le meilleur gage de leur collaboration efficace.

#### *La réalisation des travaux.*

La Conférence économique, prévue par la Deuxième Conférence, par suite des difficultés d'ordre technique, n'a pas pu être convoquée. Sur la proposition du Gouvernement letton, la prochaine Conférence baltique s'en occupera.



Le travail portant adoption dans les trois pays d'une nomenclature douanière unifiée, d'après le projet proposé par la Société des Nations, a été commencé par la Commission d'experts, convoquée à Tallin, le 15 février 1935. La Commission recommanda aux experts de chaque Etat d'élaborer pour leurs pays respectifs un projet de nomenclature douanière unifié, du premier jusqu'à 172 articles seulement, et d'en faire l'échange avant le 15 mai. La Commission s'est réunie à nouveau en Conférence à Kaunas, les 13 et 15 juin 1935, afin de se prononcer sur les dits projets. La Conférence a établi le texte définitif des quatre premières sections des tarifs de douanes (du premier à 172 articles), et a décidé de continuer la préparation du projet de l'article 173 à 599. Ces projets ont été élaborés et les experts ont pu en faire l'échange.

Quant au projet d'une convention concernant le règlement pacifique des différends entre les trois Etats, l'échange des observations, par suite de la lenteur de la voie diplomatique, n'a pu être effectué d'une façon complète avant la troisième Conférence.

Pour accélérer l'unification de droit en matière de lettre de change et de chèque, la Lituanie a réuni les 14 et 16 novembre à Kaunas le Bureau des Juristes. Les principes de l'unification des lois sur ces matières ont été adoptés et les textes définitifs élaborés. Au cours de la réunion du Bureau le 14 novembre 1935 à Kaunas, les trois pays ont signé deux conventions : 1° concernant la reconnaissance et l'exécution réciproque des jugements en matière civile, (16) et 2° concernant la reconnaissance réciproque des condamnations antérieures en matière criminelle (17). La première convention entra en vigueur le 10 janvier 1936, la deuxième le 10 décembre 1935.

L'article 1<sup>er</sup> de la convention pour la reconnaissance

(16) Recueil des Traités de la S. D. N. N° 3831, vol. II, p. 278, 1936.

(17) Recueil des Traités de la S. D. N. N° 3833, vol. II, p. 279, 1936.

et les exécutions réciproques de jugements en matière civile, dit que : « les jugements rendus après la mise en vigueur de la présente convention en matière civile par les autorités judiciaires de l'un des Pays contractants dans les limites de leur compétence, seront exécutés sur le territoire des autres Pays contractants... ».

La convention concernant la reconnaissance réciproque des condamnations en matière criminelle stipule que: « Les tribunaux des Pays contractants, lorsqu'ils statuent sur la récidivité et déterminent la peine, tiendront compte des condamnations antérieures dont l'inculpé aurait été l'objet dans les autres Pays contractants » (article 1<sup>er</sup>).

L'article 2 de cette convention indique que les autorités judiciaires des Pays contractants ont le droit de s'adresser directement aux autorités compétentes des deux pays afin d'obtenir des informations au sujet des condamnations antérieures dont l'inculpé a été l'objet.

Il est inutile de dire combien de facilités sont introduites par les conventions sus-mentionnées, dans la vie juridique des Etats baltes.

Au cours de la réunion du Bureau des Juristes, il a été également décidé de préparer les règles sur la compétence des tribunaux dans les affaires de divorce des ressortissants lituaniens, lettons et estoniens.

\*  
\*\*

L'Entente baltique est arrivée à la fin de sa première année. L'expérience acquise en justifie l'existence en montrant qu'il s'agit d'une œuvre nécessaire et susceptible de perfectionnements continus.

### 3) TROISIÈME CONFÉRENCE BALTIQUE, A RIGA, LES 9-11 DÉCEMBRE 1935.

Pour la première fois, depuis la création de l'Entente, M. Ulmanis, Président du Conseil et Ministre des Affaires

Etrangères de Lettonie, prit place à la table de la Conférence.

Au fur et à mesure que le temps passe, la situation internationale devient incertaine et des changements importants sont en cours. La situation exige plus que jamais de la part des Etats baltes de la vigilance.

M. Ulmanis, Président de la Conférence, ouvrit la séance en exprimant sa satisfaction que les circonstances trouvent les trois Pays unis et engagés dans une action commune. Il déclara que les Etats baltes ont des intérêts politiques communs et représentent une puissance. Mais plus une puissance est grande, plus elle crée de responsabilités. L'Entente baltique ne doit pas seulement agir dans les limites des trois Etats, mais elle doit participer à l'action commune pour le renforcement de la paix en Europe.

M. Ulmanis souligna également les relations amicales de la Lettonie avec le Ministre des Affaires Etrangères M. Seljama, qui, en qualité de représentant de l'Estonie à Riga, avait déjà travaillé à renforcer l'amitié des Pays baltiques. Il déclara aussi qu'il suivait avec un grand intérêt les efforts énergiques du Ministre des Affaires Etrangères de Lituanie, M. Lozoraitis, pour garantir les intérêts de son pays et des autres Etats baltiques. Il dit en terminant être convaincu que le travail commun serait couronné de succès et qu'on réussirait à maintenir la belle tradition d'étroite collaboration entre les trois pays.

La Conférence commença ses travaux à l'époque où la politique étrangère donnait des signes d'anxiété. On s'attendait à ce que les sanctions appliquées pour la première fois par la Société des Nations, révèlent leur efficacité, ce qui pouvait influencer non seulement les relations politiques, mais aussi la mentalité des nations. On se demandait ce que serait l'équilibre européen à l'issue du conflit italo-éthiopien, et en attendant aucun Etat ne voulait prendre de décision qui puisse le lier pour longtemps.

Cette atmosphère lourde, cette situation confuse ne manquait pas d'exercer une certaine influence sur les travaux de la Conférence baltique. Au lieu de prendre une attitude précise sur des questions concrètes, la conférence essaya seulement d'éclaircir la situation générale et de trouver pour son compte la route à suivre.

Après avoir examiné ainsi la situation politique générale, la Conférence fut unanime à constater que le conflit italo-éthiopien et l'action de la S.D.N. dans ce conflit avaient marqué un temps d'arrêt dans l'organisation collective de la sécurité qui était à l'ordre du jour européen.

En conséquence, la Conférence décida de continuer à suivre de concert et avec vigilance la suite des événements, tout en constatant que dans la conception et l'appréciation des problèmes généraux de la politique internationale, notamment de ceux qui avaient fait l'objet de la décision prise à la Deuxième Conférence (18), il subsistait entre les trois Etats, une unanimité et un accord complets.

Les trois pays confirmèrent de nouveau leur entière fidélité à la Société des Nations, à son Pacte et l'importance de ce dernier en tant qu'instrument de paix. Ils constatèrent également que leur action était toujours en complet accord avec le Pacte sur toutes les questions où la situation internationale l'exigeait ; ils se proposèrent de continuer de même à l'avenir. La Conférence, ayant jugé désirable que l'Entente baltique fût représentée au Conseil de la S.D.N., décida de procéder, par voie diplomatique, à une action concertée en vue de préparer, dans un sens favorable, l'élection dudit représentant.

Parallèlement aux questions de politique étrangère, les problèmes de la politique baltique étaient abordés par la Conférence.

Pour l'élaboration détaillée de l'ordre du jour et du pro-

(18) Voir p. 160.

gramme de travaux selon les principes fondamentaux adoptés par la Deuxième Conférence (19), la Conférence pria le Ministre des Affaires Etrangères de Lettonie de convoquer une réunion préparatoire d'experts économiques.

La Conférence exprima son entière satisfaction de l'unification des nomenclatures douanières et invita les délégations techniques des trois pays à en accélérer l'achèvement pour que l'adoption du texte unifié puisse si possible avoir lieu au cours de la Quatrième Conférence.

La Conférence exprima aussi son entière satisfaction et sa reconnaissance au Bureau des Juristes pour les résultats obtenus au cours de sa réunion tenue à Kaunas, les 14-16 novembre, et le pria de procéder dans les délais prévus à l'élaboration définitive des projets de conventions et de lois uniformes envisagés par les décisions de la réunion susvisée, à savoir :

« a) loi et convention sur les lettres de change et les billets à ordre ;

« b) loi sur les faillites ;

« c) loi et convention d'extradition des criminels ;

« d) convention sur les conflits de lois en matière de divorces » (20).

La Conférence recommanda à nouveau aux représentants diplomatiques des trois Pays de n'épargner aucun effort pour que leur collaboration s'inspire de la confiance et de la loyauté les plus hautes afin qu'elle corresponde à la ferme volonté des trois Gouvernements de mettre tout en œuvre pour exécuter avec le plus de succès possible les obligations assumées par les stipulations de l'art. 5 du Traité d'Entente. La Conférence décida qu'une copie des rapports périodiques généraux politiques et économiques seraient échangée par les représentants diplomatiques.

(19) Voir p. 160 et ss.

(20) Archives de la Légation de Lituanie, à Paris.

Afin de coordonner l'action des Ministères des Affaires Etrangères des trois Pays au cas où il leur paraîtrait désirable d'élaborer des documents diplomatiques d'un contenu identique, la Conférence décida de réaliser cette mise en accord par voie de réunions des représentants des trois Ministères.

Pour les affaires moins importantes, le Ministère des Affaires Etrangères, exerçant la présidence de l'Entente devrait élaborer les textes nécessaires de concert avec les Ministres des deux autres Pays accrédités auprès de lui, ou se mettre d'accord avec les deux autres Ministères des Affaires Etrangères par voie de correspondance diplomatique.

#### *La réalisation des travaux.*

Dans cette période de troubles internationaux (la remilitarisation de la Rhénanie, la guerre italo-éthiopienne), les Pays baltes se sont scrupuleusement acquittés des devoirs que leur imposait leur qualité de membres de la S.D.N., et ont évité tout ce qui aurait pu introduire un germe d'insécurité ou d'agitation dans leur politique régionale. On pût au contraire remarquer pendant ce temps que la consolidation intérieure des Pays baltes, leur attitude indépendante et pondérée, leur collaboration patiente et l'amélioration constante de leurs rapports avec tous leurs voisins ont contribué à affermir de plus en plus à l'étranger l'impression favorable produite par le traité du 12 septembre 1934.

Le Bureau des Juristes a poursuivi les travaux commencés, en tenant compte des décisions prises à sa dernière réunion à Kaunas du 14 au 16 novembre 1935.

Les résultats obtenus par le travail du Bureau furent les suivants : la section estonienne avait élaboré dans le délai prévu les projets définitifs des lois uniformes concernant les chèques, les lettres de change et les billets à

ordre en se basant sur les projets présentés à la réunion précitée du Bureau des Juristes par les sections lettone et lituanienne. De même la section estonienne avait élaboré un projet de lois identiques sur le règlement de la mise en demeure en matière de chèques, de lettres de change et de billets à ordre.

Pour augmenter la collaboration des représentants diplomatiques des trois pays à l'étranger, les trois Gouvernements leur ont donné pour instruction de resserrer leurs contacts dans un esprit de confiance mutuelle absolue et de parfaite loyauté. Aussi, en 1936, les réunions des représentants diplomatiques des trois pays ont-elles été plus fréquentes et plus régulières que l'année précédente. Il en est résulté une cordialité et une franchise mutuelles complètes. Les représentants diplomatiques se sont souvent communiqué leurs impressions et ont échangé des informations sur la politique internationale.

En ce qui concerne la collaboration des représentants consulaires à l'étranger, un certain progrès doit également être enregistré.

Il y a lieu de signaler encore qu'au cours de la Conférence de Riga, M. Ulmanis, Président du Conseil et Ministre des Affaires Etrangères de Lettonie, et M. Seljama, Ministre des Affaires Etrangères d'Estonie, ont signé une convention sur les dédommagements dûs pour l'expropriation des terres sur la frontière entre l'Estonie et la Lettonie.

Au cours de la même Conférence eut lieu le dépôt solennel au Ministère des Affaires Etrangères de Lettonie des instruments de ratification des Conventions juridiques signées entre les trois Pays à la réunion du Bureau des Juristes, le 14 novembre 1935.

Quant à l'attitude à l'égard des inquiétudes des nations pour la paix menacée, elle se trouve définie en ces termes dans le discours de M. Seljama prononcé à la Conférence de Riga :

« L'heure n'est plus de rechercher des solutions précises à des problèmes concrets de la sécurité collective. Le problème de la sécurité individuelle passe au premier plan et il est nécessaire d'y voir clair dans la confusion de la situation générale. Une seule chose demeure évidente : plus que jamais les Pays baltes doivent rendre manifeste leur volonté de paix et éviter le reproche de constituer dans l'Est des facteurs de troubles » (21).

4) QUATRIÈME CONFÉRENCE BALTIQUE A TALLIN, DU 7  
AU 9 MAI 1936.

Une Quatrième Conférence baltique a eu lieu à Tallin du 7 au 9 mai 1936.

La situation internationale était à cette époque très confuse. Le Ministre des Affaires Etrangères de l'Estonie l'exposa très clairement dans son discours d'ouverture.

« La Société des Nations qui devait être une institution de maintien de la paix et de garantie contre la guerre, a démontré lors des derniers conflits internationaux, son impuissance, perdant ainsi le meilleur de son prestige et de son influence aux yeux des gouvernements et de l'opinion. Le réarmement a repris dans tous les pays et la sauvegarde de leur sécurité exige des peuples des efforts économiques croissants.

« Cette situation politique générale nous impose des devoirs graves. En l'analysant il nous faut éclaircir de quelle façon elle pourrait influencer les problèmes de la sécurité de nos pays et les moyens à adopter pour assurer à nos Etats et à nos peuples la possibilité d'un développement pacifique » (22).

Entrant dans la deuxième série de leurs Conférences, l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie purent constater que les bases jetées par le Traité d'Entente et de Collabora-

(21) Archives de la Légation de Lituanie, à Paris.

(22) Archives de la Légation de Lituanie, à Paris.



tion du 12 septembre 1934, avaient assuré à leur activité une direction constante et suivie. Celle-ci apparaissait aussi bien dans le règlement des problèmes posés par leurs relations mutuelles que dans toute la série d'initiative d'ordre juridique, économique et administratif, prises par les premières Conférences et qui aboutirent à un grand nombre des résultats concrets.

Dans le domaine de la politique étrangère, la Conférence reconnut avec satisfaction qu'« une heureuse unanimité et un concert confiant se sont établis et continuent à s'approfondir dans tous les problèmes vitaux possédant un intérêt commun au sens du traité du 12 septembre 1934. Les Ministres des Affaires Etrangères des Etats baltiques constatent qu'en conséquence de leur action concertée, la situation de l'Entente baltique s'est consolidée et que par leur attitude indépendante, les trois pays ont pu assurer, autant que cela dépendait d'eux, la paix et la bonne entente dans la région de l'Europe à laquelle ils appartiennent. Les trois pays constatent qu'il y a lieu d'accueillir avec entière satisfaction les résultats obtenus par l'Entente baltique en vertu du Traité du 12 septembre 1934 » (23).

Après avoir examiné la situation internationale, la Conférence constata un accord complet en ce qui concerne l'appréciation des événements récents, de leurs conséquences et des perspectives d'avenir.

La Conférence réaffirma sa fidélité aux principes de la S.D.N. et décida de considérer encore dans la suite cette organisation comme le meilleur gage de paix et de sécurité, offrant par là des garanties pour l'indépendance de tous les peuples.

Constatant toutefois l'affaiblissement de l'autorité de la S.D.N. et certains défauts dans sa construction, les trois Ministres estimèrent que le remède devrait être apporté

(23) Archives de la Légation de Lituanie, à Paris.

par une action commune et patiente tout en maintenant les principes essentiels qui sont à la base du Pacte. La Conférence décida d'y apporter pour sa part, dans les limites de ses forces, un concours actif et de soutenir toute initiative ayant pour but d'accroître l'influence et le prestige de cette haute institution.

Reconnaissant la doctrine de l'indivisibilité de la paix, la Conférence fut unanime à réclamer l'égalité des garanties de sécurité, dans un règlement nouveau, pour toutes les régions de l'Europe. En conséquence, les trois pays offraient leur collaboration à la création d'un système général de sécurité collective.

Les trois Ministres décidèrent enfin qu'ils maintiendraient « dans les discussions internationales à venir le principe que rien ne devrait être décidé à l'égard d'un pays sans sa participation et son consentement » (24).

Les trois pays, se référant à leur décision prise à la Troisième Conférence concernant la représentation de l'Entente baltique au Conseil de la S.D.N., se mirent d'accord pour soutenir à l'Assemblée suivante de la S.D.N. la candidature de la Lettonie. Il était entendu que le principe du roulement énoncé par la Première Conférence serait mis en application et que, à condition que le règlement intérieur de la S.D.N. n'y fasse pas obstacle, les trois pays appliqueraient même ce principe au cours de la période triennale pour laquelle l'un d'eux devait être élu au Conseil, de telle sorte que l'Entente baltique soit représentée pendant un an par chacun de ses membres.

La Conférence exprima sa reconnaissance à la Commission d'experts pour les travaux accomplis à sa réunion de Riga du 3 au 10 février 1936 et émit le vœu que le projet définitif de nomenclature douanière unifiée soit adoptée par les experts et présentée aux trois gouvernements avant la Conférence suivante de l'Entente.

(24) Archives de la Légation de Lituanie, à Paris.

La Conférence chargea le Gouvernement letton d'élaborer et de remettre dans un délai de quinze jours aux Gouvernements d'Estonie et de Lituanie le programme des travaux de la Conférence économique préparatoire, après quoi les trois Gouvernements devaient se mettre d'accord, par la voie diplomatique, sur le jour de la convocation de ladite Conférence.

La Conférence constata avec satisfaction les résultats obtenus par les trois sections nationales du Bureau des Juristes des trois pays en exécution des décisions prises à la dernière réunion du Bureau tenue à Kaunas. Elle invita le Bureau :

« 1) à adopter définitivement avant sa réunion suivante les projets de loi uniforme sur les chèques ainsi que sur les lettres de change et les billets à ordre ;

« 2) à inciter les sections nationales à achever avant cette réunion les études : a) de projets d'une loi uniforme et d'une convention trilatérale sur l'extradition des criminels ; b) du projet d'une loi uniforme sur les faillites ; c) du projet sur l'unification de la statistique des trois pays en matière criminelle, afin que ces projets puissent être mis à l'ordre du jour de la réunion suivante en vue de leur adoption définitive » (25).

#### *La réalisation des travaux.*

La guerre civile en Espagne a fait naître un problème de la plus extrême gravité : celui de l'intervention d'une puissance dans les affaires d'une autre.

Les Etats baltes, fidèles partisans d'une collaboration pacifique internationale, ont fourni la preuve de leur neutralité, à cette époque difficile, par leur adhésion à l'accord de non intervention dans les affaires espagnoles et par leur participation aux travaux du Comité de Londres.

La foi des Etats baltiques dans les principes de la S.D.N., base de l'organisation de la paix et de la sécurité, s'est à nouveau manifestée dans les réponses identiques adressées au Secrétariat général de la S.D.N. au sujet de la mise en application du Pacte.

La communauté d'action s'est poursuivie à l'Assemblée de la Société des Nations le 8 octobre 1936, avec, pour heureux résultat, l'élection de la Lettonie comme membre du Conseil.

La XCIV<sup>me</sup> session du Conseil, le 10 octobre 1936, admit en effet le délégué de la Lettonie. Le Président souhaita la bienvenue au nouveau membre en ces termes : « La Lettonie qui, pour la première fois, fait partie du Conseil, représentera dans son sein les nouvelles Républiques de la Baltique et continuera la tradition de progrès et de travail qui est une des caractéristiques prédominantes de ces pays. La Finlande, à cet égard, a déjà laissé au Conseil d'inoubliables souvenirs » (26).

Le représentant de la Lettonie, M. Kampe, remercia le Président ainsi que tous les membres du Conseil des souhaits de bienvenue adressés à son pays à l'occasion de son entrée au Conseil et déclara que les paroles du Président seraient vivement appréciées en Lettonie, qui entrait au Conseil avec le désir et la volonté de collaborer loyalement à tous ses travaux et de rester fidèles aux principes de la S.D.N.

La désignation de la Lettonie au Conseil de la S.D.N. a été accueilli dans les trois Pays baltes avec une faveur et une satisfaction unanimes.

#### *La vie interne de l'Entente.*

L'unification du droit baltique se poursuit encore. Les sections nationales adoptèrent dans leurs rédactions définitives :

(26) Journal Officiel de la S.D.N., 1936. N° 11.

« 1) un projet de loi sur les lettres de change et les billets à ordre et sur les chèques ;

« 2) un projet d'une convention trilatérale sur l'extradition et l'assistance judiciaire en matière criminelle ;

« 3) un projet de loi sur l'unification de droit en matière de faillite ; et

« 4) une convention sur les conflits de lois en matière de divorces » (27).

5) CINQUIÈME CONFÉRENCE BALTIQUE A RIGA, DU 9 AU  
11 DÉCEMBRE 1936.

Les Ministres des Affaires Etrangères des Pays baltes, réunis en Cinquième Conférence interbaltique, échangèrent leurs vues sur la situation politique générale et sur les changements qui s'étaient produits depuis leur Quatrième Conférence. Ils furent d'avis que la situation politique internationale ne présentait pas d'indices d'amélioration. Les menaces directes de conflits s'étaient accrues par suite d'une mésentente accentuée par des motifs psychologiques et idéologiques.

Ce développement de la situation générale n'avait pas modifié l'attitude des Pays baltes à l'égard de la S.D.N. La Conférence réaffirma leur ferme conviction que les principes du Pacte offrent toujours aux peuples le meilleur moyen pour régler les différends qui pourraient surgir entre eux.

La menace de la guerre civile d'Espagne pour la paix internationale fit aussi l'objet d'un échange de vues. La Conférence constata une unanimité complète entre les trois pays pour continuer la politique de non-intervention et leur participation au Comité de Londres.

La Conférence exprima sa reconnaissance à la commission d'experts pour les travaux accomplis à la Confé-

(27) Archives de la Légation de Lituanie, à Paris.

rence de Tallin du 11 au 17 juin 1936, au cours de laquelle fut achevée l'adoption de la nomenclature douanière élaborée sur la base du projet proposé par la S.D.N. Elle émit le vœu que l'étude des questions restées pendantes soit terminée et que le projet de convention sur l'unification de la nomenclature douanière soit présenté à la Conférence suivante des Ministres des Affaires Etrangères.

La Conférence prit connaissance des travaux des trois sections nationales du Bureau des Juristes, et des décisions prises par le Bureau même à sa séance plénière, tenue à Riga du 8 au 10 juin 1936. Elle constata avec satisfaction les résultats obtenus en matière de Conventions trilatérales portant loi uniforme sur les lettres de change, les billets à ordre et les chèques, ainsi que de Convention trilatérale d'extradition et d'assistance judiciaire en matière criminelle.

Les trois Ministres se mirent d'accord pour que les noms des personnes déclarées insolvable dans le commerce par les Tribunaux de l'un des trois pays, soient communiqués aussitôt aux Ministères de la Justice des deux autres pays.

La Conférence décida d'établir un contact plus suivi entre les services de Presse des Ministères des Affaires Etrangères des trois pays. La section de la Presse au Ministère des Affaires Etrangères de Lituanie fut chargée de convoquer une réunion des Chefs de Presse des trois pays pour établir les modalités de la mise en pratique de cette collaboration.

La délégation estonienne informa la Conférence des résolutions du Deuxième Congrès Interbaltique de Coopération Intellectuelle, à Tartu, le 30 novembre 1936. La Conférence décida de les soumettre à l'examen des autorités compétentes des trois pays.

*La réalisation des travaux.*

Les projets de nomenclature douanière adoptés définitivement par le Bureau des Juristes furent transmis aux trois Gouvernements pour être approuvés par eux. Les 6 et 7 mars 1937, à Riga eut lieu une Conférence des Directeurs des Services de Presses afin :

« 1) d'échanger leurs observations sur les journalistes étrangers visitant les Pays baltes et sur la possibilité de la publication d'éditions communes, proposées par les étrangers ;

« 2) d'échanger les publications d'information et de propagande ;

« 3) d'employer dans leur publication la nomenclature officielle des noms de lieux des Pays baltes et de donner, autant que possible, dans ces publications, des informations sur les autres Pays baltiques ;

« 4) de publier une brochure d'information commune pour l'usage de l'Exposition internationale de Paris ;

« 5) sur l'ordre à suivre dans la délivrance aux journalistes de cartes de légitimation, de recommandation écrites et de billets de chemin de fer » (28).

6) SIXIÈME CONFÉRENCE BALTIQUE A KAUNAS, DU 1<sup>er</sup> AU 3 JUILLET 1937.

Munters, Ministre letton des Affaires Etrangères, dans son discours d'ouverture, caractérisait la solidarité baltique et traçait les lignes d'action pour l'avenir dans les termes suivants :

« Ainsi il s'est fait toujours jusqu'à présent que nous n'avons jamais quitté la table de la Conférence avec un sentiment de mécontentement, car en fin de compte toujours dominait la conscience de notre solidarité qui nous permettait de considérer avec plus de courage et de confiance les inquiétudes de l'atmosphère générale..

(28) Archives de la Légation de Lituanie, à Paris.

« Les événements de l'Espagne se déroulent loin de nous, nous n'y avons ni des intérêts stratégiques ni des intérêts matériels. Et pourtant nous avons pris part loyalement à la réalisation de la politique de non-intervention et nous avons suivi avec une attention soutenue chaque succès obtenu et chaque échec subi par la solidarité européenne.

« Il ne nous reste que poursuivre le chemin que nous avons pris et de développer et resserrer toujours davantage nos rapports mutuels pour que notre voix commune retentisse avec plus de vigueur et d'unanimité en faveur de la paix et de l'amitié entre les peuples » (29).

Après avoir procédé à un échange de vues sur la situation politique internationale, la Conférence fut unanime sur toutes les questions.

La politique de non intervention dans la guerre civile d'Espagne fit l'objet particulier des délibérations de la Conférence.

Les trois Ministres furent d'accord pour poursuivre les efforts tendant à localiser la guerre civile en Espagne. Dans cet ordre d'idées, l'Entente baltique devait porter son concours loyal au maintien et au développement du système de contrôle des frontières et la Conférence exprima l'espoir que l'action collective des Puissances pour le maintien de la non-intervention donnerait des résultats concrets voulus.

Pour ce qui est des relations entre les trois pays, la Conférence reconnut que la politique inaugurée par le Traité d'Entente et de Collaboration du 12 septembre 1934 conservait toute sa valeur. Elle a été unanime dans sa volonté de poursuivre la collaboration amicale des trois pays, inspirée d'un esprit de compréhension, de confiance et de solidarité.

(29) Archives de la Légation de Lituanie, à Paris.



La Conférence exprima sa reconnaissance à la Commission d'experts pour les travaux accomplis en vue de l'adoption de la nomenclature douanière et émit le vœu que les autorités compétentes des trois pays prennent les mesures nécessaires à l'application des dispositions de cette nomenclature.

La Conférence prit connaissance des projets de conventions portant loi uniforme sur les chèques, l'extradition et l'assistance judiciaire en matière criminelle ; elle émit le vœu que les dites conventions soient signées par les trois pays dans le plus bref délai.

La Conférence adopta le projet d'arrangement entre l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie concernant l'enregistrement au Secrétariat de la S.D.N. des accords conclus entre les Pays baltes, et émit le vœu qu'il soit signé par les autorités respectives des trois pays.

Afin de concerter la collaboration des trois pays avec les organismes de la S.D.N., la Conférence recommanda :

« 1) que tout avis demandé aux trois Gouvernements par la S.D.N. soit donné après un échange de vues entre eux ;

« 2) que l'adhésion aux conventions conclues sous les auspices de la S.D.N. soit également effectuée après un échange de vues entre les trois Gouvernements » (30).

#### *Réalisation des travaux.*

L'unification de la nomenclature douanière était en voie de réalisation. Il semblait cependant que les travaux préparatoires effectués exigeaient, vu leur ampleur, des délais prolongés.

Étant donné la lenteur de la voie diplomatique, il était encore impossible de se mettre d'accord sur la rédaction définitive en français du texte des conventions adoptées par la Sixième Conférence.

(30) Archives de la Légation de Lituanie, à Paris.

L'arrangement entre l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie concernant l'enregistrement au Secrétariat de la S.D.N. des accords conclus entre deux ou trois Pays baltes fut signé le 10 août 1937.

L'échange de vues, décidé par la Conférence dans le but de concerter la collaboration des Etats baltes avec les organismes de la S.D.N., fut couronné de succès.

D'autres contacts prévus par les résolutions de la Conférence eurent lieu, notamment la Conférence des Statisticiens siégea à Tallin le 5 octobre 1937. La Conférence est tombé d'accord sur plusieurs questions intéressant la statistique des trois pays. Il y fut décidé :

« 1) d'élaborer un statut des Conférences des Statisticiens des Pays baltes ;

« 2) d'éditer l'Almanach « Les Etats baltiques en Chiffres » et de procéder à la publication des index de la conjuncture baltique ;

« 3) d'organiser un recensement universel agricole en 1939, etc. », — onze décisions au total (31).

Une Conférence de Coopération intellectuelle se tint aussi à Helsinki au mois de novembre 1937. A côté de l'Estonie, de la Lettonie et de la Lituanie, la Finlande et la Suède y participèrent également.

#### 7) SEPTIÈME CONFÉRENCE BALTIQUE A TALLIN, LES 9-11 DÉCEMBRE 1937.

Dans le discours d'ouverture, M. Akel, nouveau Ministre des Affaires Etrangères d'Estonie, apprécia le fonctionnement de l'Entente baltique dans les termes suivants :

« Il m'est agréable d'enregistrer qu'au dehors on comprend de plus en plus depuis quelque temps l'indépendance de notre politique étrangère et qu'on est arrivé à

(31) Archives de la Légation de Lituanie, à Paris.

l'apprécier comme un facteur positif et d'équilibre dans le système européen, quels que soient les mobiles dont on se laisse guider dans l'appréciation de la situation » (32).

Les trois Ministres des Affaires Etrangères procédèrent au cours de leur Conférence à un ample échange d'informations sur la politique internationale et ses répercussions sur les Etats de l'Entente balte, sur leur collaboration mutuelle, ainsi que sur les résultats de cette collaboration.

L'unité complète de vues sur toutes les questions permit aux trois pays de suivre une ligne de conduite concertée qui eut pour résultat l'affermissement de la position des trois pays dans le domaine international.

La Conférence considéra que l'existence de sujets d'inquiétude obligeait les Etats baltes à rester attentifs aux diverses tendances qui se manifestaient dans les relations internationales et les fortifiait dans leur volonté de ne pas s'ingérer dans les affaires intérieures des autres Etats sous quelque prétexte que ce soit. Dans cet ordre d'idées, les trois pays décidèrent de continuer à se tenir à l'écart des luttes idéologiques transposées sur le terrain des relations internationales et de maintenir leur attachement fidèle à la S.D.N. et aux principes de la sécurité collective.

Quant à ce qui, dans leur délibérations, fut consacré à leur relations mutuelles, les trois Ministres furent d'accord pour reconnaître l'utilité d'un travail plus simple d'information auprès de l'opinion publique de leur pays respectif afin de maintenir et de fortifier l'esprit dans lequel le Traité d'Entente et de Collaboration avait été conclu et qui les animait toujours.

La Conférence constata qu'à ce moment-là il n'était pas encore possible de mettre en vigueur dans les trois pays

(32) Archives de la Légation de Lituanie, à Paris.

la nomenclature douanière unifiée qui avait été recommandée par le Comité Economique de la S.D.N. La Conférence émit le vœu que l'Etat, qui l'aurait le premier mise en vigueur, informât les autres des expériences et des résultats acquis.

La Conférence estima que le traitement spécial est favorisé dans les relations économiques interbaltiques et que les systèmes de Traités commerciaux entre les trois pays avaient révélé toute la complexité de la question, et que l'examen devait en être poursuivi entre les trois Gouvernements. La Conférence constata que des conditions techniques avaient empêché les trois pays de signer dans l'intervalle entre les Sixième et Septième Conférences les conventions prévues au cours de la précédente. La Conférence émit le vœu que les trois Gouvernements nommassent sans délai des plénipotentiaires chargés d'établir définitivement le texte français desdites conventions et de procéder à leur signature.

Afin de rendre la collaboration plus étroite des trois pays avec la S.D.N., les Ministres des Affaires Etrangères décidèrent de mettre dorénavant à l'ordre du jour des Conférences baltes les résolutions de la S.D.N. pour les examiner plus attentivement.

#### *L'exécution des travaux.*

En rapport avec l'évolution de la situation politique générale, les Etats baltes ne manquèrent pas d'attacher comme toujours un vif intérêt aux questions relatives à la S.D.N. En particulier, la ligne de conduite adoptée par certains Etats, notamment par les Pays scandinaves, au sujet de l'interprétation de l'art. 16 du Pacte, constituait un fait susceptible d'intéresser les Etats de l'Entente baltique.

L'incorporation de l'Autriche dans le Reich allemand au mois de mars 1938 eut dans les Pays baltes une profonde répercussion. Le Gouvernement du Reich informa de la

situation nouvelle les Gouvernements des trois Pays baltes qui en prirent acte.

Au mois de mars 1938 un conflit, provoqué par un incident de frontière, surgit entre la Pologne et la Lituanie et faillit entraîner des complications très graves. La Lituanie étant beaucoup trop faible militairement, céda aux menaces de la Pologne, et les relations diplomatiques interrompues depuis l'occupation de Vilnius en 1920, furent reprises. L'Entente se désintéressa en fait de ce conflit conformément à l'art. 3 de son Traité.

Le 9 avril 1938, furent signés à Kaunas, par les Plénipotentiaires des trois pays, la Convention trilatérale portant loi uniforme sur les lettres de change et les billets à ordre, ainsi qu'une Convention sur les chèques. Le 3 juin fut également signée une Convention trilatérale d'extradition et d'assistance judiciaire en matière criminelle.

#### 8) HUITIÈME CONFÉRENCE A RIGA, DU 10 AU 12 JUIN 1938.

Les Ministres des Affaires Etrangères exposèrent le développement de la politique étrangère de leurs Gouvernements et examinèrent les relations de leur Pays avec les Puissances étrangères. Ils envisagèrent aussi les répercussions de la situation internationale sur leur position commune. Dans une complète communauté de vues sur les problèmes indiqués plus haut, la Conférence constata que l'Entente baltique constituait la base fondamentale et le principe déterminant de l'action commune dans le domaine de la politique internationale.

La Conférence déclara sa ferme volonté de n'épargner aucun effort pour rendre efficace et constructive la collaboration de ses Pays et pour en assurer le succès moral et matériel.

Elle examina plus particulièrement les méthodes de collaboration politique et diplomatique des représentants des

trois Pays à l'étranger et des Ministères des Affaires Etrangères. La Conférence enregistra enfin avec satisfaction la signature le 9 avril 1938 des conventions trilatérales portant loi uniforme sur les lettres de changes, les billets à ordre et les chèques, ainsi que celle de la convention trilatérale d'extradition et d'assistance judiciaire.

9) LA IX<sup>e</sup> CONFÉRENCE A KAUNAS LES 1<sup>er</sup> ET 2 FÉVRIER 1939.

Dans l'intervalle entre la VIII<sup>e</sup> et la IX<sup>e</sup> Conférence baltique, la vie internationale a été marquée par le grave problème des Sudètes. La tension entre l'Allemagne et la Tchécoslovaquie, qui existait déjà depuis l'Anschluss de l'Autriche, s'était aggravée de plus en plus, pour aboutir vers la fin de septembre 1938 à la menace d'un conflit armé, qui, à certains moments, parut fatal et semblait même pouvoir dégénérer en une conflagration plus vaste. Néanmoins, la Paix put être sauvée, et cela, dans une large mesure, grâce à la volonté des grandes puissances de l'Europe occidentale, l'Italie, l'Angleterre et la France, de ne pas se laisser entraîner dans une guerre où elles n'entendaient pas mettre directement en jeu leurs intérêts vitaux.

La Conférence de Munich du 29 septembre 1938 et la décision arbitrale de Vienne du 2 novembre de la même année provoquèrent des changements qui entraînèrent des modifications profondes dans la situation politique et économique de l'Europe Centrale en général.

On ne saurait affirmer avec certitude que dans cette partie de notre continent les prétentions de tous les pays eussent déjà été intégralement satisfaites et qu'on pût y compter sur un apaisement durable. Les Etats baltes, sans avoir été engagés dans cette collision d'intérêts, ont néanmoins suivi le développement de la crise avec la plus grande attention et anxiété, d'autant plus que certains de leurs voisins étaient directement intéressés.

Cette situation générale incertaine et la menace permanente de guerre ont contraint les Etats baltes à manifester leur volonté de rester neutres dans tous les conflits éventuels de l'Europe. La IX<sup>e</sup> Conférence baltique s'en occupa sérieusement. (Sur la neutralité des Etats baltes, voir p. 229 et s.).

Après les revers de la Société des Nations à laquelle les Etats baltes restèrent ardemment attachés jusqu'au dernier moment et après la destruction de la Petite Entente, des critiques furent soulevées dans les pays baltes non seulement contre l'institution de Genève, mais aussi contre l'Entente baltique elle-même. M. Munters, Ministre letton des Affaires Etrangères, répondait à ces critiques dans le discours d'ouverture de la Conférence dans les termes suivants :

« Je ne partage pas l'opinion de ceux de nos critiques qui manifestent leur mécontentement avec ce qu'ils appellent les « maigres résultats » de la collaboration baltique, sans apporter des suggestions constructives qui seraient aptes à améliorer une situation qu'ils qualifient comme insatisfaisante. Certes, le mieux est l'ennemi du bien et je suis loin de réclamer pour nous l'infailibilité ou de considérer les résultats de nos travaux comme idéal. Mais l'expérience de bientôt cinq années de contact personnel et de travail commun m'a donné la conviction que les limitations qui sont inévitables là où il s'agit de concerter plusieurs manières de voir et de juger, les faits trouvent une généreuse récompense dans la conscience d'avoir rechercher les éléments d'entente qui en s'accumulant produisent une base solide pour l'avenir. En effet, nous ne travaillons pas seulement pour aujourd'hui et si nous réussissons à maintenir l'esprit d'entente et le désir de collaboration, nous aurons apporté notre contingent modeste quel qu'il soit, à une œuvre que l'instinct de nos peuples a jugé comme indispensable depuis le premier moment de l'indépendance de nos pays ».

*CONCLUSION.* — L'expérience faite justifie pleinement l'existence de l'Entente balte. Entre les trois Etats associés les rapports de collaboration, devenus de plus en plus étroits, se sont étendus à tous les domaines de la vie nationale. Les Pays baltes ont raffermi leur volonté de vivre en paix et leur résolution de la mettre en pratique par un commun effort politique, économique, juridique et social.

Les résultats obtenus ne sont pas dûs seulement à l'esprit de solidarité dont s'inspire l'action constante des Gouvernements, mais aussi et surtout à la commune conviction de leurs peuples que l'union fait la force.

---



## CHAPITRE IV

---

### LES ENTENTES RÉGIONALES ET LE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC

---

#### § 1. — La notion d'Entente régionale

Nous avons examiné les origines de l'Entente baltique, son histoire et sa structure. Etudions à présent la situation de l'Entente baltique par rapport à la Société des Nations et son Pacte.

Pour mieux comprendre cette question nous examinerons d'abord d'une manière générale, quel est, en droit international public, le caractère des Ententes régionales. A cette fin nous considérerons d'autres ententes qui existent en Europe. Car le problème qui nous occupe n'est qu'une partie du problème des systèmes de liaison entre Etats.

La collaboration des peuples peut revêtir des formes multiples et peut être basée sur les principes les plus différents. Un de ces principes de collaboration est le développement des rapports mutuels. C'est le « régionalisme » comme on l'appelle généralement, définition imprécise en attendant, mais que nous allons mieux fixer dans la suite.

Trop souvent, au cours de l'histoire, les rapports entre les Etats limitrophes ont été tendus. Le voisin était considéré comme l'ennemi. Ainsi Machiavel pouvait dire dans

son fameux ouvrage « Il Principe » que l'allié naturel de chaque Etat est le voisin du voisin. Le régionalisme est la conception opposée. Elle tend à unir les Etats limitrophes. Cette union peut s'étendre même sur tout un continent. L'Union panaméricaine en est l'exemple.

Qu'est-ce donc que le principe des ententes régionales ? C'est le principe qui préconise des unions formées entre plusieurs Etats de la même région, en vue de régler leurs rapports mutuels et de poursuivre certains buts communs. Chacun des Etats garde, bien entendu, sa pleine souveraineté, car l'entente régionale ne crée pas un nouveau Etat, de caractère fédéral. L'entente régionale sert au contraire à défendre l'indépendance de chaque Etat. Les règles qui établissent l'entente n'appartiennent donc pas au droit interne, mais au droit international public.

Précisons. Les Etats qui forment un tel accord excluent entre eux tout recours à la violence, se garantissent mutuellement leurs territoires et se prêtent assistance en cas de guerre. Cette définition rapproche l'entente régionale de l'alliance. Malgré cette apparence, il existe des différences sur lesquelles nous allons insister plus loin (1). Le terme « Entente régionale » n'a pas d'ailleurs un sens très précis (2). Un auteur récent appelle l'art. 21 du Pacte, — seul acte juridique international qui mentionne les ententes régionales, — : « article mal rédigé, sybillin » (3). Il a raison.

Les Etats en cause se mettent souvent d'accord pour la pratique d'une politique extérieure concertée.

La coopération peut aussi englober une coopération sur le terrain économique.

(1) Voir p. 219.

(2) Est très intéressante la définition que donne aux groupements régionaux M. Alvarer. Voir p. 210, note 28.

(3) Georges Le BRUN-KERIS, *Le projet de la réforme de la Société des Nations et le développement du Pacte*. Paris, 1939, p. 452.

## § 2. — La notion de région

Dans un sens usuel, on peut définir la région comme une division géographique, quelle que soit son étendue, en d'autres termes comme une contrée dont l'étendue est déterminée par une certaine unité naturelle. Mais c'est là une définition qui ne correspond point au sens qu'a ce mot dans le langage politique, ainsi quand on parle d'« entente régionale ». Un accord entre l'Italie et la France, ou l'Espagne et la France pourrait être appelé « entente régionale », et pourtant ces pays ne forment pas une « unité géographique » proprement dite. Mieux vaut donc accepter la définition qu'a donnée le représentant de la Pologne, M. Debski à la Septième Assemblée de la S.D.N. : « La Région est une « unité territoriale, dit-il, dans les limites de laquelle l'existence d'intérêts plus étroits rend possible l'organisation d'un système de garantie suffisamment complet et capable d'assurer un degré élevé de sécurité de toutes les parties constituant cette unité (4). M. Debski ajoute : « Deux éléments entrent donc nécessairement dans la définition des régions : 1° la notion de la solidarité unissant les pays composant la région, surtout par rapport au maintien de la paix (Solidarité régionale). Tout conflit dans les limites d'une région touche aux intérêts vitaux de chaque membre de la région.

2° L'existence de certaines conditions rend possible l'organisation de l'assistance, tant au point de vue militaire qu'au point de vue économique. Cette assistance doit être rapide et effective ».

L'expression « Région » n'étant pas assez précise, le représentant de la France à la S.D.N. M. Noblemaire, avait proposé à la 1<sup>re</sup> Commission de la S.D.N. de remplacer l'expression « Entente Régionale » par « Entente Limitée », ou par « Entente limitée dans l'espace » (5).

(4) Acte de la septième assemblée, séance de commissions, procès-verbaux de la 3<sup>me</sup> commission, p. 36.

(5) Actes de la 2<sup>me</sup> assemblée, séances de commissions, p. 142.

Toujours est-il que l'« entente régionale » suppose le voisinage. Elle est une entente entre des puissances limitrophes ou habitant des territoires ayant certains rapports géographiques.

### § 3. — Les raisons pour la formation des ententes régionales

De multiples raisons amènent les Etats à former des accords régionaux : on indique dans la littérature généralement les raisons suivantes :

#### a) UN FACTEUR PSYCHOLOGIQUE.

Basées sur des traditions historiques et des traits de caractère ethniques une conscience commune et des conceptions communes se sont formées avec le temps.

#### b) CONDITIONS GÉOGRAPHIQUES.

Les conditions géographiques d'une certaine région ont plus ou moins exercé une influence sur la population et ont déterminé son développement. Les conditions géographiques d'une région ont donné certains traits communs aux populations, par ailleurs dissemblables.

#### c) RAISONS ÉCONOMIQUES.

Les conditions économiques d'une région et la nécessité d'une coopération dans le domaine économique, ont amené une coopération de matière politique.

#### d) RAISONS POLITIQUES.

Les facteurs que nous venons d'énumérer ont joué un rôle important dans la formation d'ententes régionales. Mais en dehors de ces raisons, il semble qu'il en existe d'autres, d'une allure politique bien prononcée :

##### 1) *Assistance militaire immédiate.*

Un souci de sécurité commun fait naître le besoin d'une assistance en cas de conflit armé. Des alliances sont ainsi

conclues. Les circonstances mettent leur efficacité en épreuve.

Or, l'expérience nous l'apprend, un Etat lié par une alliance ne remplira ses devoirs que sous deux conditions :

1° Qu'il soit vraiment en situation de prêter une assistance efficace ;

2° Que cette assistance soit conforme à ses propres intérêts.

C'est seulement sous ces deux conditions qu'un Etat respectera ses engagements. Or, les Etats éloignés n'ont pas souvent la faculté de prêter un secours efficace. Un secours militaire est seulement utile, s'il est immédiat et prompt. On se rappellera par exemple l'alliance russo-tchécoslovaque pendant la dernière crise ; l'armée russe aurait dû violer la neutralité de la Roumanie et traverser les hauts monts des Carpathes pour venir au secours des Tchèques.

D'autre part, les Etats plus distants n'auront pas souvent intérêt à intervenir. Au contraire, leur intérêt leur dictera fréquemment de rester à l'écart d'une guerre et de ne pas se mêler d'un conflit dont l'objet ne les touche pas d'une manière immédiate.

Ainsi un Etat, n'ayant aucune attache particulière avec une région lointaine, hésitera à y envoyer des effectifs militaires importants pour maintenir le statu quo territorial. Des événements récents l'ont prouvé à l'évidence. Nous songeons à l'attitude, d'ailleurs traditionnelle, de l'Angleterre vis-à-vis de certains problèmes du continent européen ou à l'attitude des Etats-Unis vis-à-vis des conflits de l'ancien monde, mais il est à noter que dernièrement cette attitude s'est beaucoup modifiée. D'autre part, sans aucun doute, les Etats-Unis agiraient sur le continent américain pour y sauvegarder leur position, si le respect de la doctrine Monroe était en cause.

2. — *La lenteur de la procédure de la Société des Nations.*

Une autre raison qui pousse à créer des sauvegardes dans le cadre d'une région est la lenteur fatale du mécanisme de Genève. Les sanctions militaires prévues dans les articles 10 et 16 du Pacte seront précédées par une délibération du Conseil. Celui-ci doit d'abord être convoqué, ensuite il ne prendra sa décision qu'après discussions et débats. Cette procédure préalable, à laquelle une aide militaire est subordonnée enlève à l'intervention son effet essentiel : la rapidité, qui seule pourrait décourager l'adversaire. Un agresseur fort mettra éventuellement par une attaque brusquée la S.D.N. devant un fait accompli. Rappelons qu'en 1914 la Belgique a été occupée en quelques jours seulement par les troupes allemandes. Quelle aurait été l'efficacité de l'aide anglaise apportée à la France, en août 1914, si l'Angleterre, avant d'envoyer ses contingents, avait fait appel à une institution internationale qui, après une longue procédure et de longs débats, aurait statué s'il y avait agression allemande ou non.

L'absence d'une réaction immédiate, seule susceptible de décourager l'agresseur, rend problématique le système de la sécurité universelle. Or, les hommes d'Etat de 1919 et 1920, et surtout les hommes d'Etat français n'avaient pas oublié les enseignements de 1914. Tout en étant inspirés du haut idéal d'une société universelle englobant les nations du monde entier, ils étaient tout de même assez réalistes pour ne pas méconnaître les lacunes et les faiblesses d'un tel organisme international. Vu les expériences faites au début de la guerre, on se rendait compte qu'il serait dangereux de renoncer entièrement à des alliances particulières, seules susceptibles d'assurer, le cas échéant, une assistance militaire immédiate. Ainsi, il existait dès le début de la Ligue de fortes tendances — comme nous allons

le voir plus loin — à ne pas se fier aveuglément au nouveau système de sécurité collective, mais à maintenir, à côté d'un organisme universel, des conventions particulières entre des puissances limitrophes pour garantir plus efficacement le maintien de la paix. Le problème qui s'est donc posé immédiatement aux hommes d'Etat était de concilier deux idées différentes : celle de la Ligue universaliste et celle des alliances particulières entre voisins. C'était un problème très complexe.

Nous allons voir plus loin de quelle manière ce problème a trouvé une solution pratique. Ainsi nous verrons comment se sont formées en Europe certaines ententes régionales envisageant la mise en œuvre des moyens nécessaires à une défense commune : par exemple la Petite Entente en face du révisionisme hongrois ou l'Entente balkanique vis-à-vis des revendications bulgares.

#### § 4. — Le problème de la compatibilité des ententes régionales avec le Pacte de la Société des Nations

##### a) UNIVERSALITÉ DE LA S.D.N.

Mais vis-à-vis de cette coopération régionale, un problème important se pose : un groupement régional est-il compatible avec le Pacte de la Société des Nations ? La S.D.N. représente l'idée de l'universalisme. Dans le système de la S.D.N., l'idée d'une organisation mondiale, dotée d'une vocation universelle, trouve sa plus haute expression. La S.D.N., pour remplir sa mission, qui est le maintien de la paix dans le monde entier, doit nécessairement avoir un caractère universel (6). Cette idée universaliste semble contredite par la création d'ententes régionales englobant seulement quelques Etats et ne poursuivant que

(6) Georges SCÈLLE : *Une crise de la S. D. N.*, chap. III, p. 165 et ss.

des intérêts très limités, c'est-à-dire, ceux d'une certaine région. Enfin ces ententes n'impliquent-elles pas le danger d'un retour au système des alliances particulières d'avant-guerre ? L'idée de l'universalité est un élément essentiel de la S.D.N.

Il faut donc demander, si le principe de l'universalisme, posé par la S.D.N., n'exclut pas d'une manière absolue la création de groupements restreints.

Nous examinerons, si le principe régionaliste est compatible avec le Pacte et, si oui, dans quelle mesure une coopération des nations, basée sur les ententes régionales, est possible dans le cadre de la S.D.N.

b) NULLITÉ DES CONVENTIONS CONTRAIRES AU PACTE  
(ARTICLE 20).

Le problème que nous posons n'est pas purement théorique ; il a au contraire une importance pratique éminente : car si les ententes régionales, conclues entre des nations membres de la S.D.N., sont contraires au Pacte, ces conventions sont interdites et même nulles. Le Pacte, qui est une sorte de « loi constitutive » de la S.D.N., a dû prévoir nécessairement la nullité de tout engagement qui serait en contradiction avec lui ; d'ailleurs sans cette restriction à la liberté d'action des Parties, l'œuvre du maintien de la paix poursuivie par la S.D.N. serait illusoire (7). La S.D.N. veut établir une loi commune pour toutes les nations ; tous leurs membres doivent donc se soumettre à cette règle.

C'est pourquoi l'article 20 statue : « Les membres de la Société reconnaissent chacun que le présent Pacte abroge toutes les obligations ou ententes intéressées incompatibles avec ses termes... ». Selon cet article toutes les conventions constituant une violation du Pacte sont donc défendues et inapplicables. C'est pourquoi nous avons posé la question : l'existence de groupements régionaux est-elle compatible avec le Pacte ?

(7) HOYER, OLOF : *Le Pacte de la S. D. N.*, Paris (art. 20).



c) LE RÉGIONALISME ET LA S.D.N.

1. — *Le problème.*

La question de savoir si une organisation universelle telle que la S.D.N. est compatible avec le régionalisme s'est posée dès l'origine de la Ligue. C'est surtout l'opinion américaine qui s'est préoccupée de la question en ce qui concerne le maintien de la doctrine Monroé et du continentalisme américain dans le cadre de la Ligue. On craignait que par suite du caractère universaliste de la Ligue, la situation particulière dans laquelle se trouvait le continent américain, ne fût mise en cause. Mais quelques puissances européennes abordèrent, elles aussi, le problème de la compatibilité des ententes régionales avec le Pacte. Nous voulons exposer brièvement les discussions qui ont entouré les origines de l'article 21 du Pacte, dans sa rédaction actuelle, ainsi que les discussions sur les amendements et projets de réforme se rattachant à cette disposition.

Nous entrons dans cet examen pour mieux démontrer comment s'est posé notre problème et comment il s'est développé au cours de la première dizaine d'années qui a suivi la fondation de la Ligue. En traitant historiquement ce sujet et en remontant aux conférences et débats internationaux, nous chercherons à trouver une réponse exacte à notre question : la compatibilité des ententes régionales avec le Pacte.

2. — *Les origines de l'article 21.*

Comme nous l'avons déjà signalé, l'opinion publique aux Etats-Unis en 1918 et 1919, s'inquiétait beaucoup de savoir si la participation à la future S.D.N. amènerait une abrogation en droit et en fait de la Doctrine Monroé, base traditionnelle de la politique des Etats-Unis. Le Président Wilson se rendait compte que la résistance de l'opposition à l'acceptation du Pacte, opposition qui était surtout très

forte au Sénat, resterait sur ses positions et amènerait peut-être l'échec total de tous ses projets. Pour réconcilier ces milieux, on a voulu introduire une formule qui permettrait le maintien de la Doctrine-Monroë dans le cadre de la S.D.N. D'autre part, — et cela nous intéresse spécialement parce que concernant directement notre sujet, — il se manifestait de la part des puissances européennes des tendances à ne pas supprimer complètement les ententes régionales existantes (8) pour les remplacer complètement par un système de sécurité collective. Malgré tous les espoirs, qu'on avait mis à ce moment dans la sécurité collective, on avait parfaitement compris — surtout en France — que cette sécurité collective, uniquement basée sur la S.D.N., était encore loin de la réalité et qu'elle était plutôt un rêve qu'un instrument efficace. On se rendait compte que, le cas échéant, on ne pourrait compter sur une aide immédiate et efficace d'Etats très éloignés du théâtre du conflit et peu intéressés à son issue.

Ainsi, pour satisfaire d'une part le « continentalisme » américain et d'autre part les légitimes revendications de la France, de la Belgique et de la Tchécoslovaquie, réclamant pour des raisons que nous connaissons déjà, un renforcement de la sécurité par des accords régionaux, l'article 21 actuel fut inséré dans le Pacte : « Les engagements internationaux tels que traités d'arbitrage et les ententes régionales, comme la doctrine de Monroë, qui assurent le maintien de la paix, ne sont considérés comme incompatibles avec aucune des dispositions de ce Pacte ».

Cet article, il est vrai, est né du désir des Etats-Unis de garder les puissances européennes à l'écart de toute

(8) Dans l'art 21 du Pacte la doctrine de Monroë, elle aussi, est mentionnée comme une « entente régionale ». Or, en vérité, dans son sens traditionnel et historique, la doctrine de Monroë n'est pas une entente, mais un principe politique établi dans la forme d'une déclaration unilatérale, peut-être tacitement acceptée par d'autres Etats du continent américain. Nous ne voulons pas ici insister sur les détails de cette question. (Voir : MIRKOWITSCH, op. cit., pp. 98-99.

immixtion dans les affaires du continent américain ; mais il tient également compte des intérêts légitimes des Etats du continent européen, en ce qui concerne leur propre sûreté. Il permet de maintenir et de conclure des alliances particulières. Ces alliances, conclues entre plusieurs puissances ayant de mêmes intérêts politiques, constituent un renforcement considérable de la sécurité (9). Car, au lent mécanisme de la Société s'ajoute ici un mécanisme plus souple avec une réaction plus immédiate contre l'agresseur éventuel. Le représentant de la Belgique, M. Rollin, a dit avec raison dans la séance du 19 septembre 1921 :

« Au sujet d'une action militaire contre un Etat, le Conseil de la Société pourrait se heurter à quelque refus. Les ententes régionales feront disparaître cette éventualité, car il n'est pas douteux que dans les régions où une action viendrait être requise, le Conseil ne demande aux Etats, qui sont liés par des Ententes, d'intervenir plutôt que de recourir à l'assistance d'un Etat d'outre-mer. L'intervention collective de la Société des Nations, telle qu'elle est actuellement possible, constitue une garantie éphémère et insuffisante, puisque personne ne sait sur quel Etat compter, même en cas d'agression injustifiée. C'est pourquoi, les ententes régionales, malgré le danger d'un retour aux systèmes des alliances particulières d'avant-guerre, pourront, si elles sont conclues sous les auspices de la S.D.N., constituer l'armature solide et décisive de la Société » (10).

(9) L'expérience faite, on est dernièrement engagé dans le système des pactes et des alliances, système auquel il a bien fallu revenir puisque la politique de la sécurité collective de la S. D. N. a définitivement échoué.

Par la force des choses, on se trouve entraîné à opposer des accords entre différentes puissances, et à créer par là deux blocs rivaux sur le continent. A l'axe Rome-Berlin a répondu l'accord franco-britannique ; au coup de force allemand en Europe centrale et au coup de force italien en Albanie ont répondu l'alliance des puissances occidentales avec la Pologne et leur accord avec la Turquie ; enfin au pacte politique et militaire italo-allemand répond actuellement le projet de pacte d'assistance mutuelle anglo-franco-russe, lequel est destiné à compléter le système défensif établi en Europe orientale, de la mer Baltique à la mer Noire et à la mer Egée.

(10) O. HOIJER : *Le Pacte de la S. D. N.*, art. 21, p. 353.

Cette déclaration du représentant de la Belgique signale avec une clairvoyance parfaite tous les dangers d'un système de sécurité uniquement basé sur l'universalisme. Il est vrai que, vu la multitude des promettants, on ne saurait pas sur quel Etat compter en cas d'agression. C'est là le point faible.

Du côté des puissances de l'Europe centrale aussi, des objections sérieuses furent élevées contre le système de l'universalité de garantie, système considéré comme insuffisant et impossible à réaliser le cas échéant. C'était la Tchécoslovaquie, entourée de plusieurs Etats hostiles, qui manifestait sa crainte vis-à-vis d'une tendance à abolir les accords spéciaux ; le gouvernement de Prague, tout en étant en principe d'accord avec l'idée d'une société des nations, refusait dans sa situation très exposée, de se confier uniquement à une garantie universelle. La Tchécoslovaquie considérait comme indispensables les accords spéciaux avec des puissances limitrophes, intéressées à l'intégrité de ses frontières et inspirées du sentiment d'un péril commun. La Société, pensait-elle, doit choisir : ou bien risquer la formation d'ententes régionales, se développant en dehors d'elles, de telle manière que leur développement puisse devenir dangereux à ses intérêts, ou bien, attirer à elle de semblables ententes en vue d'en tirer pour elle-même une force et une vitalité plus grande.

### 3. — *Les projets d'amendements à l'article 21.*

Depuis la mise en vigueur du Pacte, de nombreuses tentatives ont été faites, en vue de le préciser et de combler ses lacunes et de rendre plus efficace le système de sécurité. Plusieurs amendements au texte du Pacte furent proposés. Disons-le tout de suite aucun projet de réforme n'a été finalement ratifié. Ainsi, en 1920, la Tchécoslovaquie, comme nous l'avons déjà indiqué, proposa un amendement

à l'article 21 du Pacte ; deux nouveaux alinéas devaient être ajoutés. Voici leur texte :

« Tous accords entre les membres de la Société, tendant à prévoir ou à compléter les engagements en vue de maintien de la paix ou de la collaboration internationale, tels qu'ils sont stipulés dans le Pacte, pourront être, non seulement approuvés par la S.D.N., mais encouragés et négociés sous les auspices, à la condition que ces accords soient conformes aux stipulations du Pacte (11).

« Des conférences spéciales des membres intéressés de la S.D.N. pourront être convoquées dans ce but par le Conseil ou par l'Assemblée » (12).

Par cet amendement on a voulu organiser un système d'accords régionaux. Le problème qui nous occupe : la compatibilité des ententes régionales avec le Pacte, et l'utilité de ces ententes dans le cadre de la S.D.N., devait trouver dans cet amendement une solution entière. Les ententes régionales n'auraient pas été seulement tolérées, mais elles seraient devenues des éléments essentiels dans le régime de la Société. Le problème : ou organisation universelle ou ententes régionales n'aurait plus à se poser ; ce problème trouverait une solution définitive dans le sens du régionalisme. D'autre part, la réforme aurait offert des garanties suffisantes pour que les ententes régionales fussent, quant à leurs buts et à leurs activités, strictement dans le cadre de la S.D.N.

Dans la troisième séance de la II<sup>e</sup> Assemblée tenue le 19 septembre 1921 (13), le représentant de la Tchécoslovaquie, M. Osusky, a exposé les raisons pour lesquelles son gouvernement avait proposé ces amendements. Sans entrer dans les détails de cet exposé, nous signalons ici les trois

(11) Sur l'origine de l'art. 21, voir Jean RAY, commentaire du Pacte, p. 572 et ss.

(12) Actes de la deuxième assemblée, annexe 4, p. 141.

(13) Voir : Actes de la deuxième Assemblée, Séances des Commissions, p. 22 et ss.

dangers qui étaient envisagés et contre lesquels il s'agissait de se prémunir :

1° Une entente régionale peut se créer en contradiction immédiate avec le Pacte ;

2° Une entente régionale peut se créer, qui n'est pas en contradiction immédiate avec le Pacte dès le début, mais qui, au bout de quelques années, peut se développer dans un esprit contraire à celui du Pacte ;

3° Une entente régionale peut se créer, qui n'est pas contraire à l'esprit du Pacte au début, mais qui au bout d'un certain temps, se développe dans une direction, sinon contraire, du moins différente de l'esprit du Pacte.

Le représentant de la France, M. Noblemaire, était favorable au projet :

« .....La nouvelle conception de la S.D.N., si on l'envisage comme une sorte de fédération de groupements limités, peut donner des résultats extrêmement féconds », disait-il.

Mais l'amendement proposé et approuvé par les commissions subit le sort de tant de projets de réforme du Pacte : il ne fut finalement pas ratifié. Le 30 septembre 1921, la première commission décida de maintenir l'article 21 dans sa rédaction primitive.

Mais tout en rejetant l'amendement proposé, l'assemblée accepta une résolution donnant en fait à l'article 21 du Pacte une interprétation favorable aux alliances régionales et recommandant même leur formation dans les termes suivants : « La Commission propose donc à l'Assemblée de maintenir l'article 21 dans sa teneur actuelle et attire son attention sur le fait que les accords conclus entre les membres de la Société, tendant à préciser ou à compléter les engagements en vue du maintien de la paix, de la collaboration internationale, tels qu'ils sont stipulés dans le Pacte, peuvent être considérés comme de nature à contri-

buer au progrès de la Société dans la voie des réalisations pratiques ».

« De tels accords pourront aussi être négociés sous les auspices de la S.D.N., par exemple dans des conférences spéciales, avec son concours » (14).

Cette résolution, proposée par la première commission, a été acceptée à l'unanimité par la II<sup>e</sup> Assemblée dans sa 31<sup>e</sup> séance. La question des ententes régionales a été de nouveau discutée à l'occasion des débats sur le « projet de traité d'assistance mutuelle » à la quatrième Assemblée, en septembre 1923. Vu la procédure préalable, lente et compliquée, que la Société des Nations mettrait en œuvre dans le cas d'une agression non provoquée, on voulait créer un mécanisme international plus effectif. « Assistance effective, immédiate, suivant un plan préétabli », c'est ainsi que le représentant de la France caractérisait le but de ce traité (15). La grande majorité des représentants pensait, comme le représentant de la France, que des conventions spéciales défensives entre certaines puissances, en vue d'une assistance mutuelle en cas d'agression, étaient conformes à la lettre et à l'esprit du Pacte (16).

Ala 8<sup>e</sup> séance des Commissions, tenue le 19 septembre 1923, l'article 6 du projet de traité d'assistance mutuelle fut adopté, voici son texte :

« En vue de donner une efficacité immédiate à l'assistance générale prévue aux articles 2, 3 et 5, les Hautes Parties contractantes pourront conclure soit à deux, soit entre un plus grand nombre des accords complémentaires au présent traité, dans le but exclusif de défense mutuelle, réglant à l'avance l'assistance qu'elles se prêteraient dans les éventualités d'agression qu'elles esti-

(14) Op. cit., p. 107.

(15) Voir : Acte de la 4<sup>me</sup> Assemblée. Séance des Commissions, suppl. spécial. N<sup>o</sup> 16, p. 31.

(16) Voir : Op. cit., 7<sup>me</sup> séance. Séance des Commissions, pp. 33-34 et ss.

« meraient possibles contre l'une quelconque d'entre elles,  
« et destinées uniquement à faciliter l'exécution des mesu-  
« res prescrites dans ce traité ».

« De semblables accords pourraient également, si les  
« Hautes Parties contractantes intéressées le désireraient,  
« être négociés et conclus sous les auspices de la Société  
« des Nations ».

Quant à l'exécution du traité d'assistance mutuelle, l'article 8, premier alinéa, contenait la disposition suivante :  
« Dans tous les cas d'agression, prévus par les accords  
« défensifs, définis dans les art. 6 et 7, les Etats signa-  
« taires desdits accords peuvent s'engager à mettre immé-  
« diatement à exécution le plan d'assistance arrêté entre  
« elles » (17).

Pour bien comprendre ces travaux de la S.D.N. il faut toujours se rappeler l'état d'esprit, dans lequel le monde se trouvait au lendemain de la grande guerre. On craignait que les événements tragiques ne se répétassent un jour. Si l'on ne tient pas compte de cette immense crainte d'une guerre, on ne comprend pas les efforts réitérés des hommes d'Etat d'alors pour organiser la paix et pour lui donner une base solide.

Il résulte de tous ces projets que, étant donnée l'impuissance des moyens dont dispose la S.D.N., le désir de créer un instrument de défense plus effectif a toujours préoccupé les hommes d'Etat voulant maintenir un état permanent de stabilité et de sécurité. Il résulte également de ces travaux que l'assistance mutuelle basée sur des accords entre Etats d'une même région était encouragée comme un des moyens les plus sûrs de parvenir à ce but. Seule une telle entente mutuelle permettrait le cas échéant une action militaire immédiate.

Malgré le rejet des amendements envisageant une réforme du Pacte, il n'y avait jamais de doute que même

(17) Op. cit., p. 42.



de lége lata des ententes régionales pourrait être conclues en vue d'une coopération politique et, le cas échéant, d'une assistance militaire. Déjà, en 1921, la première commission accepte la résolution suivante :

« La première Commission a examiné les différentes propositions concernant l'article 21. Elle a reconnu l'exactitude des idées qui se trouvent à leur base. Toutefois, elle a été d'avis que le temps n'est pas encore venu pour une révision de l'article. Ceci à plus forte raison que le texte actuel n'exclut pas l'application des idées susmentionnées ».

La Commission propose donc à l'Assemblée de maintenir l'article 21 dans sa teneur actuelle (18).

Sept ans plus tard lorsque, sous le nom d' « ententes régionales », il y eut pratiquement une résurrection de l'ancienne politique des alliances d'avant-guerre sous une autre forme, un memorandum du gouvernement anglais fit état du danger résultant de cette politique : « Si l'on adopte des pactes de ce genre en vue de protéger les parties au moyen d'une garantie unilatérale contre la possibilité d'une agression extérieure, les pactes revêtent, dans cette mesure, le caractère d'alliance défensive. Il est vrai qu'une alliance défensive en elle-même, et tant qu'il en est fait usage exclusivement pour des fins défensives, ne devrait pas être considérée comme contraire à l'esprit du Pacte. Toutefois l'existence d'une seule alliance défensive est de nature à susciter un groupement rival et, progressivement, à aboutir en fin de compte à la division de l'Europe en camps hostiles. Etant donné la possibilité d'une telle évolution, les alliances défensives contre un danger extérieur ne peuvent être considérées sans réserve comme conformes à l'esprit du Pacte (19).

(18) A. 1921, C. I, p. 107.

(19) Observations de la délégation britannique sur le memorandum concernant les questions relatives à la sécurité. Documents de la Commission préparatoire de la Conférence du Désarmement. Série VI, pp. 183-184.

Mais la thèse anglaise n'a pas triomphé. La pratique constante de la S.D.N. admettait les alliances particulières. L'interprétation courante restait toujours en vigueur, à savoir que les ententes régionales telles qu'elles s'étaient formées, étaient conformes et à la lettre et à l'esprit du Pacte.

Résumant ces 5 débats, on peut dire que les adhérents des pactes spéciaux appuyaient leur thèse, suivant laquelle les traités généraux devraient être complétés par des accords particuliers, sur les arguments principaux que voici :

1° La garantie générale sera nécessairement lente et ne deviendra efficace que trop tard.

2° Il est impossible ou presque impossible d'établir à l'avance un plan de garantie générale. Cette garantie ne peut s'organiser qu'une fois le danger de guerre survenu et avec d'inévitables lenteurs ; au contraire il est possible d'établir et d'organiser efficacement à l'avance l'assistance militaire mutuelle entre deux ou trois États.

3° Les adversaires eux-mêmes des traités particuliers savent qu'on ne peut les supprimer. Du reste, leurs inconvénients seraient diminués du jour où ces traités seraient placés sous le contrôle de la S.D.N. (20).

Tel était le point de vue de l'opinion dominante. Toutefois cette opinion n'était pas la seule. Le représentant de l'Italie insista sur les grands dangers que comportaient de tels accords spéciaux. Les guerres pensait-il, ne peuvent plus être localisées grâce à ces accords particuliers, les conflits éclatés se transforment fatalement en conflits généraux. « En 1914, disait-il, le jeu immédiat des accords défensifs particuliers a transformé en guerre mondiale un conflit local, qu'il aurait été possible autrement de localiser et d'étouffer ».

Pour remédier à ce danger il propose que les accords particuliers ne soient admis qu'après « examen-minutieux » du Conseil, pour vérifier leur caractère strictement défensif (21).

d) LES TENDANCES EXISTANT EN DEHORS DE LA S.D.N.  
A RÉFORMER L'ARTICLE 21 : L'INSTITUT INTERNATIONAL ET L'ARTICLE 21.

En dehors du cadre officiel de la S.D.N., la discussion d'une réforme du Pacte sur une base régionale fut également entamée. C'est surtout l'Institut du Droit International qui s'est occupé de la question. Ses membres, inspirés d'un désir résolu de contribuer à une pacification de l'humanité par une meilleure organisation des rapports internationaux, voyaient certes dans la S.D.N. un moyen de parvenir à ces fins. Cependant malgré leur profond attachement à la S.D.N. comme organisme international, ils ne pouvaient fermer les yeux devant l'insuffisance réelle de cette institution. Nous trouvons dans les rapports de l'Institut International (22) des discussions sur ce sujet. Bien que parfois l'opinion ait été émise qu'une organisation régionale n'était pas nécessaire et que la S.D.N. devait revêtir un caractère absolument universel, la grande majorité a reconnu la nécessité des divisions régionales. Citons ici les seules opinions de Vischer et de Politis, émises dans les séances de la 27<sup>e</sup> Commission de l'Institut du Droit International.

De Vischer : « La création de groupements continentaux ou régionaux au sein d'une Société universelle paraît répondre à une nécessité... L'article 21 du Pacte a prévu et autorisé les ententes régionales ». L'orateur signale que dans la constitution des groupements on devrait surtout

(21) Voir : Op. cit., p. 28.

(22) Séances et rapports des commissions.

éviter un double danger : compromettre l'unité fondamentale de la S.D.N. et opposer les uns aux autres des groupements hostiles. Pour échapper à ces dangers, il faudrait que les accords régionaux, destinés à préciser les principes du Pacte ou à les développer, fussent négociés sous les auspices de la Société et, par conséquent sous son contrôle.

Dans le même sens : Poliitis propose, lui aussi, la formation d'ententes régionales et dit notamment : « S'il s'en crée, la S.D.N. ne doit pas seulement les tolérer, elle doit les encourager. Il n'est ni possible, ni désirable de tracer entre la S.D.N. et ces divisions, des compétences séparées. Ces divisions seront naturellement libres de régler leurs affaires, à condition de les traiter dans l'esprit qui doit leur être commun avec la S.D.N. Toutefois, au cas où ces affaires auraient par quelque côté une portée mondiale, elles pourraient être revendiquées par la S.D.N. ou évoquées devant elle » (23).

Voici la résolution votée par la Cinquième Session de l'Union Juridique Internationale :

« Reconnaissant en même temps que des règles spéciales dues à des conditions géographiques et historiques particulières peuvent se former, soit entre nations d'une même région, soit entre nations du même continent... et que, au lieu de porter atteinte à l'universalité du droit international, base fondamentale de son autorité, ces règles la complètent et la fortifient en donnant une expression nuancée au particularisme dont la variété harmonieuse fait la richesse d'une unité humaine » (24).

A ce propos, nous estimons fort intéressant de mentionner les opinions de l'éminent juriste sud-américain bien connu, M. A. Alvarez (25) qui affirme : « Les insuffisances

(23) Voir : ALVAREZ : *Rapport concernant l'étude critique du Pacte de la S. D. N.*, p. 24. Paris, 1922.

(24) Voir : ALVAREZ : *Organisation internationale*, pp. 287-288.

(25) Les groupement continentaux et la réforme du Conseil de la Société des Nations. Article paru en 1927, dans le N° 1 de *l'Esprit international* Paris, pp. 49, 50, 56.

du Pacte sont apparues si manifestes qu'à la V<sup>e</sup> Assemblée on vota la conclusion d'un Pacte général de sécurité destiné à assurer la paix. En outre, certains Etats ont conclu des traités d'Alliance ou des Pactes régionaux dans le même but ». Et dans « le développement du continentalisme et du régionalisme », M. Alvarez voit là « une réaction contre l'universalisme en faveur du particularisme », ce qui est selon lui, « un autre fait caractéristique d'après la guerre ».

Poursuivant, M. Alvarez tire de l'évolution de la vie internationale au cours du XIX<sup>e</sup> siècle et des orientations que celle-ci a prise après la création de la Société des Nations, quelques leçons d'origine américaine il est vrai, dont les deux suivantes nous intéressent plus spécialement:

a) « ne pas faire de l'universalisme à outrance, notamment dans les institutions internationales, car ce qui convient à certains pays ou régions ne convient pas à d'autres » ;

b) « organiser la vie internationale sur des bases continentales et régionales, ou d'association d'Etats, de façon que chaque continent et chaque région puisse se développer en conformité avec ses aspirations et son génie propre », sans cependant qu'une telle division ait pour résultat « de créer une séparation entre eux, moins encore une opposition », son but n'étant que de « permettre à chacun de s'organiser de la façon qui lui paraît la plus convenable afin de faciliter la coopération réciproque ».

Aucun de ces principes ne se trouvant dans le Pacte de la Société des Nations dont M. Alvarez critique la rédaction et dont il propose le remaniement (26).

Il envisage quatre solutions, parmi lesquelles on trouve la réforme totale du Pacte sur des bases continentales et

(26) ALVAREZ : *La Réforme du Pacte de la Société des Nations sur les bases continentales et régionales*. II<sup>me</sup> partie, 1931, Paris, pp. 222 et 228.

régionales. « Il faut, dit tout d'abord M. Alvarez, qu'il soit clairement établi que l'organisation universelle, non seulement ne s'oppose pas à une organisation continentale ou régionale, mais qu'au contraire elle la présuppose ». L'auteur fait intervenir ici « un élément d'ordre psychologique » — et il a pleinement raison sur ce point — : c'est qu'un même pays n'a pas un égal intérêt pour chaque Etat, et par suite n'est disposé à faire le même sacrifice pour tous ».

En ce qui concerne plus particulièrement la solution précitée, M. Alvarez propose (27) la création des trois catégories de membres du Conseil, celle « des représentants des continents, des associations d'Etat (Grande-Bretagne et Dominions) et des Groupements régionaux (28) tels que « la Petite Entente, les Pays Scandinaves et les Etats baltes ».

Ces divers membres du Conseil auront l'avantage de pouvoir « se présenter comme les représentants autorisés desdits continents et des groupements, et parler en leur nom, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui ».

Nous sommes heureux de constater qu'une partie des idées fort louables d'ailleurs, de M. Alvarez ont été réalisées, notamment par les ententes régionales d'Europe qui tiennent la place dans la Société des Nations : ainsi la Petite Entente (28 bis), l'Entente balkanique, l'Entente balte et les Etats scandinaves.

Pourtant nous tenons à souligner qu'une entente régionale, en tant qu'elle prend naissance sous les auspices de la Société des Nations, ne devrait pas être nécessairement et en principe considérée comme une manifestation de l'insuffisance ou de l'inefficacité des mesures et des moyens

(27) *Les groupements continentaux*, pp. 57-58.

(28) « Tout groupement de trois Etats au moins réunis entre eux par des liens de traditions, race, situation géographique, religion, d'intérêts communs, consolidés ou rendus manifestes par des traités qui n'aient pas un caractère offensif ».

(28 bis) Après le démembrement de la Tchécoslovaquie, la Petite Entente n'existe plus.

dont dispose la Société des Nations pour assurer la sécurité, voire la paix. Bien au contraire, nous considérons l'apparition d'un pareil accord, réalisé sous la forme d'un groupement d'Etats, dans le sens de l'article 21 du Pacte, comme n'établissant qu'un rapport de décentralisation vis-à-vis de Genève. Autrement dit, une entente régionale au lieu de nuire à la S.D.N. vient toujours aider son fonctionnement. Dépendant du Covenant et n'ayant d'existence juridique que dans la mesure où ils sont compatibles avec lui, ces groupements « interétatiques », de forme récente, contribuent à renforcer l'élément de sécurité contenu déjà dans le Pacte de la Société des Nations.

C'est aussi l'opinion de l'éminent professeur M. Le Fur, qui répondait à l'observation « que la formation d'une union européenne serait de nature à nuire à la Société des Nations », disant qu'« il ne s'agit ici que d'un simple régionalisme, analogue à la décentralisation si utile dans un grand Etat » et que « l'unité législative, politique et économique est évidemment irréalisable dans une union générale de la Société des Nations » (29).

e) L'APPLICATION DU PRINCIPE D'ENTENTES RÉGIONALES  
DANS LA PRATIQUE.

1) *Les Accords de Locarno* :

Jetons maintenant un coup d'œil sur la manière suivant laquelle des accords régionaux conformément au Pacte ont été réalisés dans la pratique :

Pour remédier à l'insuffisance des mesures de sécurité, prévues par le Pacte, les fameux accords de Locarno furent conclus en 1925 entre l'Allemagne d'une part, la France, la Belgique, l'Angleterre et l'Italie d'autre part. Ces accords organisaient la mise en jeu de la garantie des Etats adhé-

(29) *Revue du Droit international*. N° 3, 1930, p. 76.

rents. Nous n'insistons pas sur les détails ; nous nous bornerons à constater que ces accords créèrent un système particulier de sécurité, la sécurité universelle étant insuffisante. C'est pourquoi l'article 4, par. 3 de cet accord stipule : « En cas de violation flagrante de l'article 2 du présent traité ou de contravention aux art. 42 ou 43 du Traité de Versailles, par une des Hautes Parties Contractantes, chacune des autres puissances contractantes s'engage, dès à présent, à prêter immédiatement son assistance à la partie contre laquelle une telle violation ou contravention aura été dirigée, dès que ladite puissance aura pu se rendre compte que cette violation constitue un acte non provoqué d'agression et que... une action immédiate est nécessaire ».

Les accords de Locarno sont l'exemple classique d'une convention régionale dans le cadre de la S.D.N. Ces accords (30) constituent une combinaison entre les deux systèmes de sécurité, celui de la sécurité universelle et celui de la sécurité particulière. Ils comportent à la fois une garantie mutuelle contre l'Etat agresseur garantie mise en œuvre après l'avis du Conseil de la S.D.N., et une assistance immédiate obligatoire, sans avis préalable du Conseil, au cas où l'agression est flagrante et l'aide urgente. Les accords sont régionaux, parce qu'ils limitent les obligations aux signataires des accords. Ils sont organiquement liés à la S.D.N., parce que c'est au Conseil de constater une violation des accords. En prévoyant enfin une assistance immédiate en cas d'agression flagrante, sans que le Conseil soit saisi, ils tiennent compte du fait qu'il est impossible, par exemple en cas d'une attaque brusquée, d'attendre une longue procédure avant de se porter au secours de l'Etat attaqué (31).

(30) J. RAY, op. cit., p. 581 : Les accords de Locarno sont essentiellement des ententes régionales ». Voir : BARANDON, op. cit., p. 154 et ss.

(31) DEVAUX J. : *Traité élémentaire du Droit International*, publié en 1935, pp. 441 et ss.



## 2. — *Petite Entente.*

La première « entente régionale » qui s'était formée après la fondation de la S.D.N. était la Petite Entente. L'insuffisance des garanties au titre de la sécurité universelle, la solidarité d'intérêts et surtout les menaces du révisionnisme hongrois et bulgare ont amené les trois Etats, successeurs de l'ancienne monarchie austro-hongroise, la Tchécoslovaquie, la Roumanie et la Yougoslavie à former un organisme international appelé : la Petite Entente (32).

Le caractère défensif de cette entente trouve son expression concrète dans les traités d'alliance conclus : Fermement résolus à maintenir la paix acquise au prix de tant de sacrifices et l'ordre établi par le traité conclu à Trianon... » dit le préambule du Traité de Belgrade du 7 juin 1921, conclu entre la Roumanie et la Yougoslavie et qui porte le titre « Convention Défensive ». Aussi l'art. 1<sup>er</sup> dudit traité prévoit-il expressément une assistance militaire « en cas d'une attaque non provoquée de la Hongrie ou de la Bulgarie... dans le but de détruire l'état de choses créé par le Traité de Trianon ». Les autres traités, conclus entre les Etats, formant la Petite Entente, sont rédigés à peu près de la même façon (33). Tous ces traités ont été d'ailleurs communiqués à la S.D.N.

Sur les buts politiques de la Petite Entente le ministre des Affaires étrangères de la Roumanie, M. Take Jonesco, s'exprimait d'ailleurs avec une grande franchise : « ...Mon désir personnel serait d'arriver à une formule englobant aussi les intérêts indirects et généraux des peuples victorieux. La Petite Entente signifierait alors l'alliance de tous les vainqueurs de l'Europe Centrale et Orientale pour le maintien de tous les traités contre toutes les attaques.. (34).

(32) Traités du 14 août 1920, 23 août 1921, 7 juin 1921.

(33) Traités du 14 août 1920, 23 avril 1921.

(34) Voir : *Journal des Débats*. N° 7 du 9 juin 1921. CODRESKO : *La Petite Entente*, Thèse Paris, 1930, p. 137.

Take Jonesco avait envisagé une coopération d'Etats dans un cadre plus étendu. Il voulait grouper dans une grande coalition, outre les trois Etats formant la Petite Entente, la Pologne et la Grèce, ces deux Etats étant eux aussi vivement intéressés au maintien du statu quo (35). Vis-à-vis du révisionnisme hongrois et bulgare une politique concertée s'imposait à tous ces Etats comme conséquence logique des événements.

Il va sans dire que les trois Etats, tout en étant attachés aux principes de la S.D.N., ne pouvaient attendre, en cas d'une attaque brusquée de la part de la Hongrie ou de la Bulgarie, que la S.D.N. eût pris des décisions ; mais ils devaient, vu les manifestations continuelles du révisionnisme prendre de concert toutes les dispositions nécessaires pour une action défensive. En outre, et c'est là une raison qui justifie parfaitement les ententes régionales, la situation géographique spéciale de la Hongrie, de la Bulgarie et des trois Etats alliés n'aurait pas permis à des tierces puissances d'apporter une aide efficace et immédiate au cas d'un conflit armé. Les trois Etats ne pouvaient donc compter que sur eux-mêmes. Le cas de la Petite Entente met en évidence la nécessité d'existence des groupements régionaux défendant leurs intérêts spéciaux.

### 3. — *Entente balkanique.*

A côté de la Petite Entente un autre groupement récemment créé, joue un rôle politique dans une certaine partie de l'Europe : l'Entente balkanique, conclue en février 1934 entre la Roumanie, la Yougoslavie, la Turquie et la Grèce. Dans leur première déclaration les quatre Etats disaient vouloir créer une « collaboration plus systématique » et « ...harmoniser leurs forces pour le bien de tous sans exception dans le cadre et l'esprit de la Société des Nations ».

(35) Voir : CODRESCO, op. cit., p. 72.

Le préambule du Pacte constitutif, le Pacte d'Athènes du 8 février 1934, signale comme motif de sa conclusion : « Contribuer à l'affermissement de la Paix dans les Balkans, assurer le respect des engagements contractuels déjà existants, maintenir l'ordre territorial actuellement établi dans les Balkans » (36).

Le ministre des Affaires Etrangères de la Grèce, M. Maximos s'exprime avec plus de netteté sur les tendances de l'Entente balkanique : « Le Pacte de l'Entente balkanique ne vise que la garantie de la sécurité des frontières inter-balkaniques par rapport à un Etat balkanique non signataire ». Ici est avoué ouvertement que l'entente est dirigée contre la Bulgarie. L'Entente balkanique revêt le caractère d'une alliance défensive. Son but n'est pas d'attaquer la Bulgarie et de lui enlever une partie de son territoire, mais, au contraire, de maintenir le statu quo contre des attaques éventuelles de la Bulgarie. Un tel but n'est contraire, ni à la lettre, ni à l'esprit du Pacte de la S.D.N.

D'ailleurs les traités d'alliance en question ont été déposés au Secrétariat de la S.D.N.

#### 4. — *Les Accords de Rome.*

Une autre forme d'un pacte régional est constituée par les accords de Rome du 10 mars 1934. Dans le but de maintenir l'indépendance de l'Autriche et de développer les rapports économiques entre l'Italie, l'Autriche et la Hongrie, les trois Etats ont convenu d'unir leurs efforts politiques et économiques. « Animés de l'idée de collaborer au maintien de la paix et à la restauration économique de l'Europe sur la base du respect de l'indépendance de chaque Etats... », les Etats signataires s'engagent à se mettre

(36) *Recueil des Cours de La Haye*, 1935, José RAMON DE ORUE Y ARREGUI, p. 67.

(37) STEFANOVICI : *Le régionalisme en droit international public*, 1935, p. 198.

d'accord sur les questions qui ont pour eux « un intérêt particulier (particolarmente li interresano), ainsi que sur celles qui sont « d'ordre général » (di ordini generali) (38). Ces accords, complétés par quelques protocoles additionnels, forment la base d'une entente régionale limitée à la région danubienne » (39). Toutefois, le caractère à la fois juridique et politique de ces accords est tout à fait différent de celui de la Petite Entente et l'Entente balkanique. Une assistance militaire n'est pas prévue.

Relevons que politiquement, une différence essentielle entre les ententes ci-dessus énoncées et l'entente constituée par les accords de Rome résulte de l'inégalité des partenaires composant cette union. L'Autriche et la Hongrie, toutes deux puissances de troisième ordre, possédant ensemble à peine un tiers de la population de l'Italie, se sont soumises à l'influence politique et économique de leur puissante voisine qui, pour sa part, défendait l'indépendance de l'Autriche et la politique révisionniste de la Hongrie.

##### 5. — *Les Etats scandinaves.*

Certains Etats, membres de la Société des Nations, unis par une identité de vues et une communauté d'intérêts, bien que n'étant pas engagés par des liens formels, se concertent sur des problèmes touchant de près à leur pays. Un bon exemple nous est fourni par les Etats Scandinaves dont les ministres des Affaires Etrangères étaient précisément occupés, — à Oslo, le 28 et le 29 août 1935, — à « discuter les questions d'intérêts communs, particulièrement en vue de la réunion suivante de la Société des Nations ». Selon le communiqué, publié à l'issue de la séance, la Nor-

(38) MARTENS-TRIEFEL : *Nouvel Recueil Général de Traités*, 3<sup>me</sup> série, t. 30, p. 4. (Texte original en italien).

(39) LE FUR : *Droit international public*, 3<sup>me</sup> éd., n° 593<sup>me</sup>.

vège, la Finlande, la Suède et le Danemark soutiendront tout effort contribuant au maintien de la paix et des principes de justice de la Société des Nations. En outre, il a été décidé « de poursuivre la collaboration économique entre les pays du Nord ».

Certes, ceci prouve d'une manière évidente l'utilité que présente l'activité de certains membres de la communauté internationale, plus exactement de la Société des Nations, manifestée sous l'aspect du régionalisme. Ajoutons sans hésiter, quant au groupement d'Etats scandinaves, qu'il constitue lui aussi une entente régionale. C'est une entente *de facto*, sinon *de jure* mais, dans le cas présent, cela n'a qu'une valeur purement théorique (40).

### CONCLUSION

#### f) COMPATIBILITÉ DES ENTENTES RÉGIONALES DE CARACTÈRE DÉFENSIF AVEC LE PACTE.

Après avoir examiné l'article 21 du Pacte, ses origines et son interprétation dans la pratique, nous pouvons maintenant donner une réponse à la question que nous avons posée : les ententes régionales sont-elles compatibles avec le Pacte ? Comme nous l'avons vu, en principe la formation d'une entente régionale n'est pas considérée comme incompatible avec les dispositions du Pacte. Au contraire, notre examen nous a montré, qu'une étroite collaboration des ententes régionales avec la S.D.N. et ses organes est possible. Nous avons également vu que ces ententes régionales peuvent servir à combler les lacunes du Pacte. Tout à fait théoriquement, il est vrai, une Société universelle devrait être à elle seule suffisante pour faire régner la paix dans le monde. C'est là au moins l'idéal. Mais cet idéal n'existe que dans la pure théorie. En réalité, cette société

(40) Sur ce sujet, voir l'article de M. Pusta, très important, dans la *Revue de Droit International*, 1938, N° 2, pp. 339-555.

universelle s'est avérée comme une utopie. Il n'existe pas encore en fait, entre toutes les nations du monde une solidarité permettant de construire une organisation mondiale uniquement sur la coopération égale de tous. Or, la société universelle ne peut fonctionner sans une solidarité universelle. En cas d'attaque contre une nation quelconque, toutes les nations du monde devraient se considérer comme attaquées elles-mêmes. Mais cela est encore trop loin de la réalité ; et en matière politique on ne doit compter qu'avec les réalités.

Si donc la paix ne peut être basée uniquement sur la Société universelle, il ne reste qu'à limiter l'organisation de la sécurité à une région restreinte. L'article 21 en ouvre la voie. Il permet la formation d'ententes régionales pour assurer « le maintien de la paix ».

Il en résulte que seule une entente régionale douée d'un caractère *défensif*, est en harmonie avec le Pacte. Comme aux yeux du législateur civil ne sont valables que les Sociétés et Associations poursuivant des buts licites et conformes à la loi, ainsi ne sont valables aux yeux d'une communauté internationale organisée, telle la S.D.N., que les conventions qui sont conformes à l'esprit du Pacte. Une entente dont le but serait, soit d'attaquer une tierce puissance, soit d'obtenir une révision des frontières par des menaces d'invasion, serait sans doute contraire au Pacte. Un tel accord serait aux termes de l'article 20 frappé de nullité (41). Ceci étant établi, nous ne devons pas oublier qu'en pratique un accord, ayant un caractère offensif, sera toujours gardé secret, et si même il est, comme l'exige l'article 18, communiqué à Genève, son caractère offensif ne sera certainement pas exprimé d'une manière apparente, mais sous une forme déguisée.

(41) Schuecking et Wehberg, *Die Satzung des Völkerbundes*, art. 20.

§ 5. — Différence entre les ententes régionales  
et les alliances

a) RAPPROCHEMENT DES DEUX CATÉGORIES.

En examinant le caractère juridique et politique des ententes régionales, un problème se pose : Quel est la différence entre les « Ententes régionales » et les « simples Alliances », telles qu'elles sont connues depuis très longtemps dans l'histoire diplomatique ? De prime abord, il semble qu'il n'y ait de différence que dans la dénomination et qu'au fond l'entente régionale ne se distingue guère de l'alliance, car, dans les deux cas, il s'agit d'une coalition de plusieurs Etats, restant souverains et indépendants, en vue de réaliser la défense contre une attaque extérieure. Il faut ici rappeler que le terme « entente régionale » a subi une variation. Au début, on a compris sous le nom d'entente régionale un groupement de nations sur des bases régionales, c'est-à-dire une subdivision de la Société universelle en groupements régionaux. Telle était encore l'idée de Briand, en 1924, lorsqu'il disait : « Trouver pour chaque groupe continental des systèmes de paix qui, réunis les uns aux autres et organisés entre eux donneraient à la Société des Nations une vie toujours plus riche et plus forte » (42). Mais cette conception du terme s'est effacée avec le temps. En raison de l'interprétation qu'on a donnée à l'article 21 du Pacte, on ne fait guère de différence entre l'entente régionale et l'alliance, pourvu que cette dernière ait un caractère défensif.

b) DIFFÉRENCES. — CARACTÉRISTIQUES PARTICULIÈRES  
DES ENTENTES RÉGIONALES.

Mais en insistant sur le fond du problème nous trouvons qu'il y a quand même une différence entre l'alliance

(42) BRIAND : *Dans l'Europe Nouvelle*, du 20 novembre 1924.

proprement dite et les ententes régionales. Il est vrai que cette différence n'est pas essentielle, comme nous allons le voir, mais elle existe pourtant. L'entente régionale, comme le dit son nom, englobe des Etats d'une certaine région, des Etats limitrophes. Les données géographiques ont des conséquences qui vont beaucoup plus loin qu'on ne le croirait de prime abord, et qui modifient le caractère politique même de l'entente. Retenons cependant que l'article 21 assimile les alliances particulières aux ententes régionales.

Au point de vue de la compatibilité avec le Pacte, il n'y a aucune différence entre les ententes régionales et les alliances. Mais la différence n'a pas complètement perdu son importance au point de vue politique et au point de vue du droit international public.

Voici les principales différences politiques existant entre les alliances et les ententes régionales.

1° (*Assistance en cas de guerre*).

Etant donné que les Etats formant une entente régionale se trouvent dans une situation géographique spéciale de voisinage, ils peuvent se prêter une assistance militaire directe par une fusion de leurs forces. Au contraire, dans le cas de l'alliance franco-tchèque, la France ne pouvait prêter secours à la Tchécoslovaquie qu'en attaquant l'Allemagne ; lui porter secours d'une autre manière lui était impossible. Encore moins efficace serait l'aide militaire de l'Angleterre à la Pologne.

Or, l'impossibilité d'aide directe, qui existe aussi dans le cas de l'alliance franco-polonaise, n'a pas seulement une importance technique et militaire ; elle touche le caractère même de l'obligation. L'Etat lié par l'alliance étant obligé d'attaquer une tierce puissance, la seule forme d'exécution de l'engagement pris, est donc une nouvelle guerre qui s'ajoute à la première et que l'allié est contraint d'entreprendre pour son propre compte.



2° (*Collaboration économique*).

Etant donné que les Etats formant une entente régionale ont des frontières communes, la coopération, prévue d'abord en matière politique, peut facilement s'étendre à d'autres domaines, par exemple au domaine économique (douane, transit, etc...). La Petite Entente par exemple, ne s'est pas bornée à une coopération diplomatique ; le rapprochement politique fut suivi d'une collaboration étroite sur le terrain économique (43).

Voici ce que dit l'article 3 de l'accord tchéco-yougoslave du 31 août 1922 : « Les Hautes Parties contractantes s'efforceront d'asseoir sur une base solide toutes leurs relations économiques et financières et celles de leurs moyens de transport, et, à cet effet, de s'assurer mutuellement la collaboration la plus étroite ; à cette fin, elles concluront des arrangements particuliers, spécialement un traité de commerce conforme à ce but ».

3° (*Organisation é conférences périodiques*).

Les ententes régionales, que nous connaissons, possèdent, par opposition aux simples alliances, une organisation qui, même si elle n'est pas très développée, existe cependant. Ainsi la Petite Entente a des réunions périodiques des représentants des puissances qui y adhèrent. Il en est de même de l'Entente Balkanique.

Ceci étant établi, nous pouvons constater que les ententes régionales ont, avec les alliances défensives, un grand nombre de traits communs : elles visent toutes les deux le maintien de la paix et du statu quo territorial par une politique concertée et, s'il y a lieu, par une aide militaire. Mais les buts politiques d'une entente régionale sont limités aux intérêts de la région, tandis qu'une alliance aura des buts politiques plus étendus. L'Entente régionale est une orga-

(43) CODRESCO : *La Petite Entente*, op. cit., p. 613 et ss.

nisation politique et souvent économique de la région. Mais tout en constatant ces différences, il faut se rendre compte qu'au fond elles ne sont pas essentielles et qu'elles sont, comme nous l'avons montré, plutôt d'ordre politique que juridique. Dans la pratique constante de la S.D.N., qui attribue à toute coalition n'ayant pas directement des buts offensifs le caractère d'« entente régionale », la différence existant entre ces deux formes de groupement s'est plus ou moins effacée.

#### § 6. — L'Entente baltique, sa nature juridique

##### a) EST-ELLE UNE PERSONNE DE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC ?

Après avoir insisté sur la structure de l'Entente Baltique et exposé la notion du régionalisme dans la pratique, il nous reste à étudier la question de savoir quelle est la nature juridique de l'Entente Baltique. Ici plusieurs questions se posent : a) l'Entente baltique est-elle une personne de droit international public et b) quelle sorte de personne internationale est-elle ? Est-ce une confédération d'Etat ou une alliance du style de la Petite Entente, de l'Entente Balkanique, etc... ?

La question qui se pose en premier lieu est de savoir si l'Entente Baltique est une personne de droit international public ?

Par opposition au droit civil, le droit international règle les rapports entre les Etats membres de la communauté internationale. Ce sont eux, les sujets du droit des gens. Mais ils ne sont pas seuls à l'être. Le droit civil reconnaît à côté des personnes physiques, l'existence d'associations, c'est-à-dire d'unions de plusieurs individus, à laquelle le droit confère une personnalité propre. Ces associations, ayant leurs organes propres sont de nouveaux sujets de droit civil, distincts de la personnalité de leurs membres.

Il en est de même dans le droit international public. Ainsi le droit des gens reconnaît à tel groupement d'Etats une personnalité internationale plus ou moins complète ; il a le droit de légation et celui de conclure des traités.

Les groupements régionaux d'Etats tels que la Petite Entente, l'Entente Balkanique et l'Entente Baltique, possèdent-ils la personnalité internationale ?

Nous savons que la personnalité morale n'est ni une fiction ni une abstraction. Pour la théorie réaliste, la personnalité morale, est la simple traduction juridique d'une réalité sociale : la constatation par le droit positif d'un rapport existant entre des individus ou des groupes qui se réunissent pour réaliser un but déterminé. Ces groupes « veulent, pour tout ce qui concerne le but commun, être considérés comme ne formant qu'un, n'ayant à eux tous qu'une volonté » (44). Que faut-il penser des groupements régionaux ? Monsieur Le Fur y répond sans hésitation : « là, comme ailleurs, du moment que se trouvent réunis les deux éléments déjà indiqués : existence d'*intérêts distincts* d'un côté, et de l'autre, existence d'une *volonté propre* capable de les représenter, on se trouve en présence d'une personnalité juridique » (45).

Est-ce que l'Entente Baltique entre dans cette catégorie de groupements ? Il faut répondre par l'affirmative. Nous savons qu'elle possède des intérêts distincts et une volonté propre. L'Entente Baltique exerce un droit de décision qui s'impose aux Etats membres de l'Entente ; il s'agit donc ici d'une volonté collective. En second lieu l'Entente baltique a aussi ses organes propres chargés de vouloir et d'agir pour elle. Les conférences des ministres des Affaires Etrangères se réunissent régulièrement et prennent les décisions.

(44) LE FUR : *Précis de droit international public*, Paris, 1937, p. 563.

(45) *Op. cit.*, p. 328.

Sans plus insister, concluons que l'Entente baltique est une personne de droit international. Cette constatation n'est que la traduction juridique de la réalité sociale qui s'impose en droit positif.

b) QUELLE SORTE DE LIAISON INCARNE-T-ELLE ?

1°) *Est-ce une confédération ?*

Nous avons déjà vu que l'Entente baltique se compose de trois Etats indépendants. En se groupant, ces trois Etats, n'ont nullement abandonné leur souveraineté. Ils se mettent d'accord sur certains principes politiques, ils traitent de concert certaines questions, ils ont même des organes communs. Le caractère juridique de chaque membre n'a pas été modifié par son adhésion à l'Entente. On pourrait penser que l'Entente baltique constitue une confédération d'Etats (Staatenbund).

La confédération est une union d'Etats indépendants ; tout en limitant sa liberté d'action, la confédération laisse subsister la souveraineté de chaque Etat (46). Le but d'une confédération est le maintien de la paix parmi ses membres ainsi que la protection de leur indépendance (47). Or, l'Entente Baltique, se cantonne dans une consultation mutuelle. Elle n'envisage pas de mesure effective pour protéger l'indépendance de ses membres. En outre, la confédération possède une structure plus solide que celle dont est dotée l'Entente baltique.

L'Entente baltique n'est donc pas une confédération.

2°) *Est-elle une alliance du style de la Petite Entente, de l'Entente balkanique, de Locarno, etc... ?*

Si l'on compare l'Entente baltique avec les autres groupements que nous avons examinés et qui, eux aussi, por-

(46) V. REDSLOB : *Théorie de la S. D. N.*, Paris, 1927, p. 17 et ss.

(47) V. REDSLOB, *op. cit.*, p. 19.

tent le nom d' « entente », (la Petite Entente et l'Entente Balkanique), on reconnaît immédiatement la grande différence. Ces ententes sont, comme nous l'avons déjà dit, des unions d'Etats voulant, par la coordination de leurs forces matérielles (militaires), imposer à une tierce puissance voisine le respect du statu quo territorial. Cet objet est réalisable. Par leur union, les trois Etats formant la Petite Entente avaient une supériorité écrasante sur la Hongrie ; de même, les Etats de l'Entente balkanique sont, dans leur ensemble, beaucoup plus forts que la seule Bulgarie, susceptible de formuler des revendications territoriales. Mais il n'en est pas de même pour l'Entente Baltique. Celle-ci, se composant de trois petits Etats, ne pourrait, même en unissant toutes ses forces, faire face à l'un de ses trois grands voisins : la Russie, la Pologne, ou l'Allemagne. L'Entente Baltique se borne donc à coordonner sa politique extérieure.

Cette solidarité dans le domaine de la politique extérieure s'est manifestée déjà à plusieurs occasions, car l'Entente baltique a pris, vis-à-vis de certains problèmes, une attitude commune, par exemple en ce qui concerne les sanctions contre l'Italie pendant le conflit éthiopien, ou en ce qui concerne le problème des réformes du Pacte, etc...

En matière de politique intérieure, l'esprit d'union a également porté des fruits. Des accords spéciaux tendant à unifier la législation sur la faillite, sur les lettres de change, sur les chèques, etc., sont en partie conclus, en partie en préparation. Il en est de même pour les matières telles que la reconnaissance réciproque des jugements civils et pénaux, l'extradition des criminels et la nomenclature douanière, etc... Sur le terrain économique, une vaste collaboration est déjà entamée.

Nous avons comparé ci-dessus l'Entente Baltique avec d'autres groupements régionaux : la Petite Entente et

l'Entente Balkanique. Comme nous avons pu le constater, ces Ententes sont, par leur nature, complètement différentes de l'Entente Baltique. La même constatation s'impose si l'on compare l'Entente Baltique avec les accords régionaux de Locarno et de Rome (1934) que nous avons examinés. Les accords de Locarno, tout en organisant politiquement une région, représentaient un tout autre type politique. Ils servaient à garantir l'immuabilité de la frontière franco-allemande ; cette immuabilité était mise sous la garantie de deux autres puissances. Mais une collaboration permanente franco-allemande en matière politique n'était pas prévue ; elle ne rentrerait d'ailleurs pas dans l'esprit de ces accords. Les contractants n'avaient d'autre but que de se garantir mutuellement leur intégrité territoriale. Les accords de Rome sont encore orientés dans un autre sens. Ici, une vaste coopération en matière politique est prévue. Mais comme nous l'avons vu, il ne s'agit pas de la collaboration de trois partenaires égaux, placés sur un même plan, mais, en fait, d'une reconnaissance de l'influence italienne dans la région danubienne. C'est là la différence essentielle entre l'Entente baltique et les accords de Rome. Pour se soustraire à l'influence allemande menaçant leur indépendance, la Hongrie, et surtout l'Autriche, se sont soumises à l'influence italienne. Le but de ces accords avait plutôt un caractère provisoire, ils étaient conclus pour parer à un danger concret, le pangermanisme. Les événements ultérieurs ont d'ailleurs prouvé à l'évidence le caractère temporaire de cette union. Car, dès que cela lui a paru opportun, l'Italie a abandonné la région danubienne à l'hégémonie allemande.

### 3°) *Sa véritable nature politico-juridique.*

Comme nous l'avons vu, l'article 21 du Pacte déclare les ententes régionales, qui assurent le maintien de la paix,

compatibles avec le Pacte. Nous avons démontré la pratique constante de la S.D.N. à reconnaître comme « ententes régionales » les groupements régionaux proprement dits, c'est-à-dire les groupements d'Etats limitrophes, ainsi que les alliances conclues entre plusieurs Etats, même non limitrophes, pourvu qu'elles aient un caractère défensif. Pratiquement, toute union entre plusieurs puissances n'ayant pas un caractère offensif est donc considérée comme étant en harmonie avec le Pacte.

Or, nous posons la question : est-ce que l'Entente baltique est aussi en harmonie avec le Pacte ? Pour répondre à cette question, nous consultons les accords du 12 septembre 1934, constitutifs de cette Entente : le but de ce groupement est, d'après le Préambule, pour les trois Etats, de « contribuer au maintien et à la garantie de la paix et de coordonner leur politique extérieure dans l'esprit des principes du Pacte de la S.D.N. ».

Est-ce que ce but est conforme au Pacte ? Il faut répondre oui sans la moindre hésitation. Le but exprimé de ce groupement est le maintien de la paix, but identique à celui de la Ligue. Il s'agit tout au plus de savoir si le but exprimé dans les actes constitutifs correspond au véritable but de ce groupement. Envisageons donc de près cette Entente (48). Nous constatons d'abord qu'il s'agit d'une véritable entente régionale, car ledit accord du 12 septembre 1934 unit trois Etats limitrophes : la Lithuanie, la Lettonie et l'Estonie. Par surcroît, les territoires de ces trois Etats réunis constituent vraiment une certaine unité géographique, donc une région. Le fait que l'accord ne contient aucune clause prévoyant l'assistance militaire prouve qu'il ne poursuit aucune visée agressive. Notons qu'une assistance militaire, même défensive, clause d'ailleurs tou-

(48) Sur ce sujet, voir : ROMERIS : *Revue de Droit International*, 1937. N° 3, p. 82.

jours admise par la S.D.N. comme non contraire au Pacte, pourrait, s'il y a lieu, être tournée dans un sens agressif. Ce sont en effet, pratiquement les Etats alliés qui décident en dernier ressort, s'il s'agit d'une attaque non provoquée ou d'un acte de défense légitime. La définition de l'agresseur, on le sait, est une des questions les plus difficiles et les plus délicates du droit des gens. Du reste, les Etats baltes, formant l'entente en question, n'ont aucune revendication territoriale vis-à-vis de leurs voisins. La Lithuanie, il est vrai, n'a pas encore renoncé au territoire de Vilno, occupé par la Pologne ; mais cette question est expressément exceptée de l'Entente, car si l'article 3 reconnaît « l'existence des problèmes spécifiques qui pourraient rendre difficile une attitude concertée à leur égard », il vise la question de Vilno et ne vise qu'elle. Rien ne prouve mieux l'esprit pacifique de cette entente, que cet article par lequel le seul problème territorial existant est expressément exclu du domaine de l'alliance. Que la Lithuanie ait ses querelles avec la Pologne pour Vilno, mais l'Entente comme telle se désintéresse formellement de cette question (49).

Enfin, l'autre but exprimé de l'Entente Baltique, « de liquider à l'amiable et dans un esprit de justice et d'équité toute question qui pourrait opposer leurs intérêts les uns aux autres », est lui aussi en parfait accord avec le Pacte, puisqu'un tel arrangement sert au maintien de la paix.

Nous pouvons donc conclure que l'Entente Baltique, sans être une alliance dans le sens que nous avons précisé, est sans aucun doute en harmonie et avec la lettre et avec l'esprit du Pacte.

*Concluons.* — Nous avons comparé l'Entente baltique à d'autres groupements régionaux. En effet, nous avons dû

(49) ROMERIS, *op. cit.*, p. 82.



constater que l'Entente baltique, malgré certains traits communs dans sa structure et dans son but politique, diffère des autres groupements. Elle n'est dirigée contre personne ; elle ne prévoit aucune assistance militaire, elle ne veut pas établir l'hégémonie d'une grande puissance sur d'autres Etats (50).

Ceci étant établi, nous constatons que l'Entente baltique a un caractère particulier. C'est une entente régionale sui generis. Elle n'est ni une alliance militaire ni un pacte établissant la prédominance d'une puissance ; elle est l'union de trois Etats indépendants, à peu près égaux quant à l'importance de leurs territoires et de leurs populations, qui veulent vivre entre eux en paix durable et se concerter sur une politique extérieure commune. On peut dire qu'elle constitue, malgré son caractère spécial, le modèle parfait d'une entente régionale au sens de l'article 21 du pacte de la S.D.N. On peut même aller plus loin et dire : Si toute l'Europe actuellement, était organisée à l'instar des Etats baltes, si tous les Etats étaient animés du même esprit, la paix serait vraiment assurée.

#### § 7. — La neutralité des Etats baltes

##### A

I. — Avant de commencer d'examiner la neutralité des Etats baltes, essayons d'établir ce que l'on entend par la neutralité. Pour mieux dégager cette notion et en comprendre le sens, citons quelques définitions qui en ont été données.

« Les peuples neutres dans une guerre sont ceux qui n'y prennent aucune part, demeurent amis communs des deux parties et ne favorisent point les armes de l'un au préjudice de l'autre ».

(50) Voir : ROMERIS : *Dans l'organisation de la Paix* (Carnegie), 1936, pp. 494 et 495.

« Tant qu'un peuple neutre veut jouir sûrement de cet état, il doit montrer en toutes choses une exacte impartialité à l'égard de ceux qui font la guerre » (51).

Georges Frédéric de Martens considère comme l'essentiel de la neutralité le fait de « continuer ses relations amicales avec chacune des parties belligérantes » (52).

« La neutralité ne constitue pas un état nouveau pour la nation qui l'adopte ; elle n'est que la continuation d'un état antérieur » (53).

Concluons que la neutralité est un état d'abstention impartiale qu'adopte un Etat envers les deux parties qui sont aux prises. La neutralité est une situation juridique qui impose une double obligation : les Etats belligérants d'une part doivent respecter la volonté de l'Etat qui veut rester étranger à la guerre et l'Etat neutre d'autre part est tenu d'observer une stricte impartialité.

II. — Autrefois on distinguait différentes sortes de neutralité, notamment la « neutralité parfaite » et la « neutralité imparfaite », suivant que le motif du conflit était ou n'était pas légitime. Lorsque le motif invoqué justifiait le conflit, certaines facilités pouvaient être accordées aux belligérants par les Etats neutres et notamment le droit de passage, etc.

De même lorsqu'il y avait une alliance entre un neutre et l'un des belligérants, le neutre était tenu d'accorder certaines facilités à son allié.

Cette conception de la neutralité n'est plus admise aujourd'hui. Nous avons dit que la neutralité est une règle de droit. Ceci veut dire qu'il en résulte des droits (pouvoirs d'exiger) et des obligations (devoirs de faire ou de ne pas faire). Cette attitude lorsqu'elle est adoptée par

(51) Vattel : *Le droit des gens*, 1863, Livre 3, pp. 143 et ss.

(52) *Précis du droit des gens modernes*, p. 305, Götting, 1821.

(53) Massé : *Le droit commercial dans ses rapports avec le droit civil*, 1874, t. 1<sup>er</sup>, p. 57.

un Etat, le place dans une situation réglementaire prévue et déterminée à l'avance soit par le droit international coutumier, soit par les dispositions du droit international positif, et l'ensemble de ces règles s'impose à tous les Etats qui veulent rester étrangers aux conflits armés qui viendraient à éclater entre deux ou plusieurs Puissances.

Les Etats neutres ont une certaine liberté pour la réglementation de certains cas prévus expressément par la loi internationale. La fixation de l'attitude à prendre relève ici de la législation particulière de chaque Etat.

Ainsi l'article 7 de la Cinquième Convention de La Haye du 18 octobre 1907, concernant les droits et les devoirs des puissances et des personnes neutres en cas de guerre, stipule qu' « une Puissance neutre n'est pas tenue d'empêcher l'exportation et le transit pour le compte de l'un ou l'autre des belligérants, d'armes, de munitions... ». De même, « une Puissance neutre n'est pas tenue d'interdire ou de restreindre l'usage, pour les belligérants, des câbles télégraphiques » (article 8).

L'article 12 de la Treizième Convention de La Haye du 18 octobre 1907 concernant les droits et les devoirs des Puissances neutres en cas de guerre maritime dit qu' « à défaut d'autres dispositions spéciales de la législation de la puissance neutre, il est interdit aux navires de guerre des belligérants de demeurer dans les ports et rades ou dans les eaux territoriales de la dite Puissance pendant plus de 24 heures ».

La Troisième Convention de La Haye autorise l'Etat neutre de permettre le passage sur son territoire des blessés ou malades appartenant aux armées belligérantes (article 59).

Par contre, les autres dispositions des conventions concernant les neutres ont un caractère impératif, et le législateur neutre doit s'y conformer. Pour les cas non prévus par la loi internationale ou dans les situations exception-

nelles qui pourraient se présenter, l'Etat neutre tiendra compte des principes généraux du droit des gens (54).

Il résulte de ces considérations que la neutralité, par son essence et par son mode d'établissement ainsi que par les conséquences qu'elle entraîne est un rapport juridique qui naît entre plusieurs Etats en vue de produire des effets de droit.

### III. — *La Société des Nations et la neutralité.*

La question se pose de savoir si les obligations découlant des Conventions de 1907 sur les droits et les devoirs des neutres en cas de guerre sont conformes aux dispositions du Pacte de la S.D.N. Tant que le Pacte de la S.D.N. gardera son caractère actuel, des guerres légales seront possibles et les Etats désirant rester neutres ne seront en aucune façon obligés d'y prendre part.

D'ailleurs, l'impuissance de la S.D.N. étant avéré, il est très peu probable que les guerres éventuelles, même entre les membres de la Société, aient le caractère prévu par le Pacte.

Les guerres demeurent également possibles entre des Etats non membres de la S.D.N., qui de ce fait n'aurait pas toujours à intervenir.

Dans tous ces cas les Conventions de La Haye de 1907 restent en vigueur et la neutralité est le régime normal des membres de la Société des Nations.

IV. — L'acte par lequel un Gouvernement proclame qu'il restera neutre soit dans un conflit actuel, soit à l'occasion d'un conflit éventuel, s'appelle « *déclaration de neutralité* ». Dans cette déclaration, le Gouvernement manifeste sa volonté de rester en dehors des conflits, énumère les actes qui seront interdits sur son territoire et indique les sanctions qui suivraient la violation de sa neutralité.

(54) Le préambule de la 13<sup>me</sup> convention de La Haye du 18 octobre 1907.

Il rappelle à ses nationaux les actes dont ils devraient s'abstenir pour que les belligérants ne puissent pas leur reprocher une violation de sa neutralité. La déclaration est communiquée aux autres Gouvernements par la voie diplomatique et portée à la connaissance des nationaux par publication officielle.

La déclaration de neutralité peut être générale, comme c'est le cas des Etats baltes, et publiée en vue de tout conflit éventuel.

## B

### *L'évolution de l'idée de neutralité dans les Etats baltes.*

L'idée de neutralité n'est pas une nouveauté dans les Etats baltes. On y a pensé dès le début de l'indépendance. Ainsi, dans le Traité de Paix de l'Estonie avec la Russie Soviétique, nous trouvons l'article suivant : « Au cas où la neutralité de l'Estonie serait reconnue internationalement, la Russie s'engagerait à respecter cette neutralité et à participer et à participer à la garantir » (art. 5). De même le Traité de Paix de la Lituanie avec la Russie, conclu aussi en 1920, est conçu en termes tout à fait identiques : « Au cas où la neutralité de la Lituanie serait reconnue internationalement, la Russie s'engagera, de son côté, à respecter cette neutralité et à participer aux mesures destinées à la garantir » (art. 5).

La S.D.N. et le principe de la sécurité collective avaient diminué considérablement la nécessité de la neutralité pour les Etats baltes. Mais l'abandon de la sécurité collective et l'impuissance de la S.D.N. ont contraint les Etats baltes à s'occuper de plus en plus des mesures de sécurité. Dès 1931, la presse des Pays baltes lançait des appels en faveur de la neutralité. L'idée fut constamment reprise depuis, et notamment au printemps de 1935. Le juriste français, le Professeur Redslob, grand ami de ces Etats, a publié, à

son retour des Pays baltes, en 1935 et 1936, une série d'articles sur les problèmes de ces pays.

Nous en citons quelques passages qui se rapportent à la neutralité.

« Un traité d'assistance mutuelle des Etats baltes avec la seule Russie serait plein de périls. D'abord une alliance est toujours dangereuse quand elle est conclue entre des partenaires dont l'un est faible et l'autre puissant. Il y a davantage. Il est très possible qu'en cas de conflit, chacune des deux grandes puissances en lutte jette ses armées dans le Balticum, non seulement pour y opérer des mouvements d'approche contre l'ennemi, mais aussi pour assurer d'avance un territoire qui deviendrait tout naturellement un enjeu de la guerre en cours. En effet, quelle occasion de reprendre ces pays que les deux Etats rivaux (l'Allemagne et la Russie) revendiquent comme d'anciens fiefs leur appartenant à titre historique !

« Cela revient à dire qu'il n'est pas raisonnable quand on est placé entre deux compétiteurs de s'adresser à l'un pour invoquer sa protection contre l'autre. C'est se mettre entre le marteau et l'enclume. L'histoire est là pour nous l'apprendre.

« Concluons. La ligne logique n'est pas, pour les Etats baltes, de s'inféoder à une Puissance contre une autre. C'est une solution différente qui est appelée par la nature des choses ; solution qui se recommande parce qu'elle est plus conséquente et mieux adaptée, tant au véritable caractère des Etats baltes qu'aux intérêts bien compris de l'Europe. C'est une solution qui est en dehors d'un Pacte oriental d'assistance mutuelle, c'est une solution qui vaut mieux que lui et qui devrait être réalisée même si ce pacte voit le jour sous une forme largement collective.

« Cette solution, c'est la neutralisation, à titre permanent, des Etats baltes sous la garantie de l'Europe.

« Un tel statut, je l'indiquais, serait d'abord en concor-

dance profonde avec la psychologie politique de ces trois pays et avec la manière dont ils se sont tracé leur destinée.

« La neutralité permanente est dans la mentalité profonde de ces peuples. Mais cela ne suffit pas ; encore faut-il que cette neutralité, pour être efficace, soit garantie par un groupe de puissances capables d'assurer le respect de ce statut par leur autorité morale et, si besoin est, par un secours efficace. Et ici les espoirs se portent surtout vers l'Angleterre et la France. Ces deux Puissances, et d'autres encore, auraient, semble-t-il, des raisons graves pour accepter ces devoirs de sauvegarde. Il est en effet permis de dire que l'indépendance des trois pays baltes est dans l'intérêt supérieur de l'Europe.

« En effet, c'est l'idée de séparer les deux colosses allemand et russe, par une série d'Etats intermédiaires et de fermer ainsi la fenêtre que Pierre le Grand avait ouverte sur le monde occidental. Doctrine d'une digue séparatrice entre deux puissances tumultueuses. Principe semblable à celui qui inspira le Congrès de Vienne quand il créa le Royaume des Pays-Bas entre la France et l'Allemagne, et de même le Congrès de Berlin qui consolida les Etats balkaniques entre l'Autriche, la Russie et la Turquie. Principe qui a sa valeur, parce que, sans être une garantie absolue, il crée un obstacle à la guerre... » (55).

En ce qui concerne le Pacte oriental, M. Redslob dit : « On se demande parfois, surtout en Estonie, si ce Pacte, pour avoir des assises plus solides ne devrait pas être concrétisé en la forme d'un traité de neutralité permanente à l'instar du statut qui fut octroyé à la Suisse en 1815, à la Belgique en 1831, ou au statut plus limité stipulé pour le Bosphore et les Dardanelles, dans le Traité de Lausanne.

« En effet, les puissances garantes, en s'attachant à la

(55) *Journal des Nations*, 8 mai 1935.

catégorie classique de la neutralité permanente, dont le cas de la Suisse est l'exemple de grand relief, déclareraient implicitement qu'elles ont la préoccupation tout à fait pragmatique, inspirée par le propre souci de sécurité, de ne pas voir ces trois territoires, partiellement eu en totalité, changer de souveraineté. Préoccupation qui aurait des fortes racines dans des considérations d'équilibre européen...

« Enfin, cette neutralité permanente, située d'ailleurs dans la même ligne que la démilitarisation des îles d'Åland, serait une garantie plus précise pour la liberté de la mer Baltique, la liberté qui pourrait être menacée si, sur le littoral sud, les tenailles se fermaient un jour entre les puissants riverains russes et allemands » (56).

L'argumentation présentée par M. le Professeur Rādslob paraissait suivie avec sympathie par les Affaires Étrangères des États baltes. Les réflexions éveillées par les modifications de l'équilibre européen au cours de ces dernières années trouvèrent un vif écho dans l'opinion publique. Articles et discours, en ce sens, se multiplièrent et 1937 et dans la première moitié de 1938. Les événements graves de l'été et de l'automne 1938 n'ont eu d'autre résultat que de hâter l'exécution d'une résolution déjà arrêtée.

La presse allemande s'est montrée sympathique, celle de l'U.R.S.S. n'a exprimé que des regrets de l'échec de la sécurité collective. Les Scandinaves ne pouvaient que se réjouir. Quant à la Pologne, on sait qu'elle tient à l'existence d'une barrière de neutres à l'Est.

Le fait que la crise germano-tchèque, ainsi que les menaces de conflits qui l'ont suivie, et ont été apaisées en dehors de la S.D.N., ont ébranlé encore davantage la confiance des gouvernements envers l'institution de Genève dont le rôle dans l'œuvre de consolidation de la paix mondiale fut ces dernières années de plus en plus insignifiant, et qui cette fois aussi, a donné une preuve de son impuissance à maintenir l'intégrité territoriale de ses membres.

(56) *Journal des Nations*, 24 mars 1936.



Les Etats baltes avaient déjà auparavant été amenés à examiner le lien qui existe entre les obligations découlant du Pacte pour les Etats membres de la S.D.N. et les garanties de sécurité offertes en contrepartie par cette institution aux Etats assumant ces obligations.

Dans cet ordre d'idées, c'est en particulier l'article 16 du Pacte qui fut l'objet d'une analyse détaillée. Cet examen au cours duquel il fallait nécessairement tenir compte de la situation de fait créée par l'expérience des dernières années, amena les trois gouvernements baltes à la conclusion que le système des sanctions ne pouvait plus être considéré comme ayant un caractère automatique et obligatoire. Les trois ministres des Affaires Etrangères des Etats baltes, en se ralliant officiellement aux réserves du groupe d'Oslo touchant l'article 16 du Pacte, firent à ce sujet devant l'Assemblée de la S.D.N., au mois de septembre 1938, des déclarations analogues en se réservant le droit de déterminer dans chaque espèce si, et le cas échéant jusqu'à quel point, leurs gouvernements seraient amenés à appliquer les mesures prévues par l'article 16.

La conséquence logique de cette politique d'indépendance et de neutralité fut que les trois gouvernements se concertèrent au commencement du mois de novembre 1938, sur un projet de loi portant réglementation de la neutralité, rédigé sur le modèle des dispositions existant à ce sujet dans les pays nordiques. Réunis à Riga, à l'occasion de la fête nationale de la Lettonie, le 18 novembre 1938, les Ministre des Affaires Etrangères d'Estonie, de Lettonie et de Lituanie sont tombés d'accord pour introduire les dispositions du projet de loi sus-mentionné dans la législation intérieure de leurs pays, mais de n'effectuer de modifications dans le texte de la loi uniforme ainsi promulguée qu'après un accord entre les trois gouvernements. Sur ces entrefaites, la loi en question fut adoptée par les organes compétents des trois pays et promulguée en Estonie, le 6

décembre 1938 (57), en Lettonie, le 21 décembre 1938, et en Lituanie le 25 janvier 1939.

La Conférence interbaltique de Kaunas de février 1939 inscrivait à son programme les premières mesures pratiques découlant de la politique nouvelle, en examinant les possibilités d'entente économique entre ses membres, pour se suffire à eux-mêmes en cas de conflit armé dans d'autres régions de l'Europe. —

La Conférence reconnut que la neutralité répondait le mieux aux intérêts de leurs trois pays. Les trois ministres furent unanimes à considérer de plus que cette orientation nouvelle constituait leur contribution à l'œuvre de paix, à laquelle ils restent fermement attachés, et pour laquelle ils ont décidé de collaborer dans un esprit de solidarité et d'accord avec tous les pays intéressés.

Considérant que la situation d'un état neutre exige des efforts préparatoires dès le temps de paix dans le domaine économique, la Conférence a décidé d'instituer un *Comité spécial d'experts*, chargé de se réunir selon les besoins et dans les buts suivants : 1° établir quels sont les produits d'origine nationale que l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie seraient amenées à se fournir réciproquement au cas où, en raison de circonstances internationales exceptionnelles, l'importation de ces produits depuis des pays tiers deviendrait difficile ou impossible ;

2° d'éclaircir les questions de transport et de transit en connexion avec la tâche prévue aux points précédents (58).

Il importe de noter que l'adoption de la neutralité dans la politique des Etats baltes, loin de constituer un changement d'orientation diplomatique, n'est que l'adaptation à des circonstances nouvelles d'une règle permanente de conduite.

Certes, ce n'est pas la neutralité permanente, garan?

(57) Annexe n° 2.

(58) Archives de la Légation de Lituanie.

tie par les grandes Puissances et préconisée par M. le Professeur Redslob. Cependant, c'est un grand pas vers ce but.

En réalité, le but de la neutralité des Etats baltes est de ne pas se laisser entraîner dans l'un des deux blocs qui se forment en Europe et de ne pas servir de base à des opérations militaires en cas de guerre.

Certains reprochent à la Lituanie d'avoir conclu avec l'Allemagne le traité du 22 mars 1939 et d'avoir ainsi non seulement cédé Memel au Reich, mais encore perdu sa neutralité en entrant dans l'orbite de l'Allemagne.

Examinons de près le dit traité pour voir si la Lituanie a réellement perdu sa neutralité et si, comme certains le prétendent, elle a, subissant le sort de la Slovaquie, ébranlé les bases de la politique commune de l'Entente balte.

Il serait vain de vouloir démontrer ici si la Lituanie avait le libre choix de conclure ou de ne pas conclure ce traité. Il vaut mieux l'accepter comme un fait et examiner ses dispositions.

Après le règlement de la question de Memel, la Lituanie, porte de l'Allemagne dans les régions baltes et dont les relations avec Berlin étaient toujours tendues, ne pourra avoir, espérons-le, avec l'Allemagne, que les meilleurs rapports, toutes causes de conflit ayant disparu (59). Toutefois, les relations normales ne seront possibles que si l'Allemagne respecte la lettre et l'esprit du traité. Rappelons dans cet ordre d'idées que l'article 4 dudit traité est rédigé dans ces termes : « Pour renforcer leurs décisions d'assurer un développement amical des relations avec l'Allemagne et la Lituanie, les deux pays s'engagent à ne pas recourir à la force, l'un contre l'autre, et s'engagent à ne pas soutenir l'emploi de la force dirigée par un tiers contre un des deux pays ».

Que faut-il penser de cet article ? Non seulement, il exclut tout usage de la violence d'un pays contre l'autre,

(59) Voir le discours de Hitler du 28 avril 1939, p. 75.

mais encore il interdit à chacune des parties contractantes de s'allier avec un tiers contre l'autre. En réalité c'est donc un engagement de non-agression et de neutralité réciproque.

La promesse du Reich de ne pas recourir à la force contre sa voisine de l'Est équivalant à la garantie des frontières occidentales de la Lituanie : ce qui fut toujours la préoccupation de ce pays. C'est, de plus, un engagement à respecter la neutralité de la Lituanie.

Concluons. Les dispositions de l'article 4 du traité germano-lituanien du 22 mars 1939, loin de nuire aux intérêts de la Lituanie, fortifient la neutralité de cet Etat et, par là, renforce considérablement toute l'Entente baltique.

Nous avons vu plus haut que la Russie, dans le traité de paix avec les Etats baltes, s'est engagée à respecter et à garantir la neutralité de ces pays, au cas où leur neutralité serait reconnue internationalement. Vu cet engagement russe (60) déjà assez ancien et celui tout récent de l'Allemagne, il faut conclure que la neutralité des Etats baltes est en bonne voie de se développer en une neutralité classique garantie par toutes les grandes Puissances de l'Europe, ce qui est le plus grand désir des Etats baltes. Cette neutralité serait aussi d'une utilité considérable pour l'équilibre pacifique de l'Est européen. Elle a d'autant plus de valeur et de poids qu'elle est garantie, — quoique non encore par un acte spécial — par les deux grandes voisines, la Russie et l'Allemagne, d'où semblait auparavant venir le plus grave danger. Ce danger n'est pas, il est vrai, définitivement disparu, mais il est écarté, sinon en réalité, au moins juridiquement par la clause sus-mentionnée insérée dans les traités de non-agression germano-baltes (61).

Le dernier discours de Hitler, au Reichstag, le 28 avril 1939, vient de le confirmer (62).

(60) Il faut mentionner ici, aussi le projet de pacte d'assistance mutuelle anglo-franco-russe, destiné à garantir le statu-quo en Europe orientale.

(61) Sur les pactes de non-agression germano-letto-estonien, voir p. 76, en note.

(62) Voir p. 75.

## CONCLUSION

---

Pour finir, nous tenons à souligner que les petits Etats baltes doivent nécessairement poursuivre avec zèle et ténacité leur œuvre de coopération. Pris collectivement, les Baltes représentent une certaine puissance dans l'Est européen. Divisés, ils ne seront, comme dans le passé, que faibles et pauvres et ils seront toujours une tentation continue pour l'égoïsme de toute grande Puissance rêvant d'une politique expansive.

Il est faux de penser que le progrès est toujours l'œuvre des grandes Puissances. L'histoire nous dit que tant de Cités, matériellement petites, ont guidé moralement l'humanité entière.

Aussi la Confédération future, stable et solide des trois Etats au bord de la Baltique, surgit dans nos pensées comme un château-fort à trois tours.

C'est vers ce but que doivent tendre toutes les forces morales et matérielles des Etats baltes afin de subsister politiquement et réaliser leur idéal de civilisation nationale.

La raison pour agir, et agir vite, dans ce sens, est d'autant plus grande que la Lituanie, membre fidèle de l'Entente, vient d'être privée de Memel, son unique port sur la Baltique, qui était presque la *conditio sine qua non* de son existence.

Dans un groupement de type confédératif, ces trois Etats se complèteraient d'une façon idéale. La Lituanie, avec sa puissance de travail (presque 2,5 millions d'habi-

tants), ses terres fertiles, ses forêts et surtout les obligations qui découlent de sa situation géographique dans ces régions, ne serait pas moins utile à la Lettonie et à l'Estonie, que celles-ci le seraient avec leur industrie plus développée et surtout avec leurs nombreux ports, à la Lituanie.

Cette attente et ces aspirations ne devraient pas être déçues.

Il est des heures qui ne reviennent plus sur le cadran de l'histoire.

---

# **ANNEXES**

---

## ANNEXE I

---

### **Traité d'Entente et de Collaboration entre l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie signé le 12 Septembre 1934, à Genève**

---

Le Président de la République d'Estonie, le Président de la République de Lettonie et le Président de la République de Lituanie,

Décidés de développer la collaboration entre les trois Pays et de favoriser une entente plus étroite entre les Etats Baltiques,

Fermement résolus de contribuer au maintien et à la garantie de la paix et de coordonner leur politique extérieure dans l'esprit des principes du Pacte de la Société des Nations,

Ont résolu de conclure un Traité et ont désigné, à cet effet, leurs Plénipotentiaires,

Lesquels après s'être communiqué leurs pleins pouvoirs, trouvés en bonne et due forme, sont convenus de ce qui suit :

#### *Article 1.*

Afin de coordonner leurs efforts pacifiques, les trois Gouvernements s'engagent à se concerter sur les questions de politique extérieure d'une importance commune ; et à se prêter une aide mutuelle politique et diplomatique dans leurs rapports internationaux.

#### *Article 2.*

Dans le but visé par l'Article premier, les Hautes Parties Contractantes décident d'instituer des Conférences périodiques des Ministres des Affaires étrangères des trois Pays, qui auront lieu régulièrement, au moins deux fois par an, tour à tour, sur le territoire de chacun des trois Etats. Sur la demande de l'une des Hautes Parties Contractantes, et d'un commun accord, des Conférences extraordinaires pourront avoir lieu dans un des trois Etats ou en dehors de leurs territoires.

La Conférence sera présidée par le Ministre des Affaires étrangères de l'Etat sur le territoire duquel elle a lieu ; toutefois, si elle se réunit en dehors du territoire des trois Etats, son président sera le Ministre



des Affaires étrangères du Pays sur le territoire duquel a eu lieu la dernière Conférence.

Le Président en exercice prendra soin de l'exécution des décisions prises par la Conférence qu'il a présidée, et, en cas de besoin, sera chargé de veiller à la réalisation de ces décisions dans le domaine des relations internationales.

Les Conférences périodiques des Ministres des Affaires étrangères de l'Estonie et de la Lettonie, prévues aux Articles I et II du Traité entre la Lettonie et l'Estonie pour l'organisation de l'Alliance, signé à Riga le 17 février 1934, seront pendant la durée du présent Traité remplacées par les Conférences susvisées.

#### *Article 3.*

Les Hautes Parties Contractantes reconnaissent l'existence des problèmes spécifiques qui pourraient rendre difficile une attitude concertée à leur égard. Elles conviennent que ces problèmes constituent l'exception aux engagements stipulés dans l'Article premier du présent Traité.

#### *Article 4.*

Les Hautes Parties Contractantes s'efforceront de liquider à l'amiable et dans un esprit de justice et d'équité toute question qui pourrait opposer leurs intérêts les uns aux autres, et cela dans les délais les plus courts possibles ; Elles conviennent de négocier entre Elles les accords qui peuvent paraître utiles pour arriver à ce but.

#### *Article 5.*

Les trois Gouvernements donneront des instructions à leurs représentants diplomatiques et consulaires à l'étranger, ainsi qu'à leurs délégués, dans des conférences internationales, afin d'établir un contact approprié.

#### *Article 6.*

Les Hautes Parties Contractantes s'engagent à communiquer, dès à présent, les unes aux autres, le texte des traités conclus entre l'une d'Elles et un ou plusieurs autres Etats.

#### *Article 7.*

Le présent Traité est ouvert à l'adhésion des Etats tiers, une telle adhésion ne pouvant avoir lieu que d'un commun accord des Hautes Parties Contractantes.

#### *Article 8.*

Le présent Traité sera ratifié ; il entrera en vigueur dès le dépôt des

ratifications qui sera effectué à Riga. Le Gouvernement de Lettonie remettra à chacune des deux autres Hautes Parties Contractantes, une copie certifiée conforme du procès-verbal de dépôt des ratifications.

*Article 9.*

Le présent Traité produira ses effets pendant une durée de 10 ans. Si le Traité n'est pas dénoncé par une des Hautes Parties Contractantes, un an avant l'expiration de ce terme, il sera prorogé par voie de tacite reconduction, pour prendre fin un an après sa dénonciation, par une des Hautes Parties Contractantes.

En foi de quoi les Plénipotentiaires susnommés ont signé le présent Traité et y ont apposé leurs sceaux.

Fait à Genève, en triple expédition, le 12 septembre 1934.

J. SELJAMAA.

V. MUTERS.

S. LOZORAITIS.

**DÉCLARATION**

Au moment de la signature du Traité, en date de ce jour, les plénipotentiaires de l'Estonie, de la Lettonie, de la Lithuanie, déclarent que leurs Gouvernements respectifs veilleront à ce que l'esprit d'entente et d'amitié solidaires des trois Nations se répande et se généralise dans leurs Pays respectifs, et dans ce but, Elles s'engagent à prendre ou à encourager toutes mesures et initiatives utiles.

Fait à Genève, en triple expédition, le 12 septembre 1934.

J. SELJAMAA.

V. MUTERS.

S. LOZORAITIS.

---

## ANNEXE II

---

### ESTONIE

#### Loi portant réglementation de la neutralité

##### I

§ 1. Est accordée aux bâtiments de guerre des belligérants l'admission dans les ports et autres eaux territoriales (1) de la République estonienne, sous réserve des exceptions, restrictions et conditions suivantes.

§ 2. Est interdit aux bâtiments de guerre des belligérants, l'accès des ports et espaces maritimes qui auront été déclarés ports de guerre ou appartenir aux zones de protection des installations de défense côtière.

Est également interdit aux bâtiments de guerre des belligérants l'accès des eaux intérieures dont l'entrée est barrée, soit par des mines sous-marines, soit par d'autres moyens de défense.

Par eaux intérieures estoniennes, la présente loi entend les ports, entrées de ports, golfes et baies, ainsi que les eaux situées entre et en deça des îles, ilots et récifs estoniens qui ne sont pas constamment submergés.

Est interdit aux sous-marins armés en guerre des belligérants la navigation ou le séjour dans les eaux territoriales estoniennes.

Cette interdiction n'est pas applicable toutefois aux sous-marins contraints, par l'état de la mer et pour cause d'avaries, de pénétrer dans les eaux interdites et indiquant, au moyen d'un signal international, la cause de leur présence dans ces eaux. Les dits sous-marins seront tenus de quitter les eaux interdites dès qu'aura cessé la cause pour laquelle il y avaient pénétré. Dans les eaux territoriales estoniennes les sous-marins auront leur pavillon national constamment hissé et navigueront en surface.

Le Président de la République se réserve d'interdire, en cas de circonstances spéciales, pour sauvegarder les droits souverains et maintenir la neutralité de la République, en observant les principes généraux du droit international, l'accès des ports estoniens et autres zones

(1) L'étendue de la mer territoriale estonienne est de 4 milles. (Loi sur les voies navigables du 21 janvier 1938).

déterminées des eaux territoriales estoniennes autres que ceux dont l'accès est interdit par les dispositions énoncées ci-dessus.

Le Président de la République se réserve également d'interdire l'accès des ports et mouillages estoniens à ceux des bâtiments de guerre des belligérants qui auraient négligé de se conformer aux prescriptions édictées par les autorités compétentes estoniennes ou violé la neutralité de la République.

§ 3. Les corsaires ne seront point admis à pénétrer dans les ports estoniens, ni à séjourner dans les eaux territoriales estoniennes.

Est également interdit aux navires de commerce armés des belligérants, si l'armement est destiné à des fins autres que leur défense, l'accès des ports estoniens ou le séjour dans les eaux territoriales estoniennes.

§ 4. Il est interdit aux bâtiments de guerre des belligérants de demeurer dans les ports et mouillages, ou dans les autres eaux territoriales estoniennes, plus de 24 heures, sauf pour cause d'avaries ou d'échouage, en raison de l'état de la mer, ou dans les cas visés ci-dessous aux alinéas 3 et 4. Dans ces cas, ils devront partir dès que la cause du retard aura cessé. En cas d'avaries ou d'échouage, l'autorité compétente estonienne fixera un délai pouvant être jugé suffisant pour la réparation des avaries ou le renflouement du navire. Il ne sera consenti toutefois aucune prolongation de séjour de plus de 24 heures, s'il est manifeste que le navire ne pourra être rendu navigable dans un délai raisonnable, ni lorsque ses avaries auront été causées par un acte de guerre de l'adversaire.

Les dispositions ci-dessus relatives à la limitation du séjour ne s'appliquent pas aux bâtiments de guerre exclusivement affectés à une mission religieuse, scientifique ou humanitaire, ni aux bâtiments-hôpitaux militaires.

Le nombre maximum des bâtiments de guerre d'une Puissance belligérante ou de plusieurs Puissances belligérantes alliées admis à séjourner en même temps dans un port ou mouillage estonien, ou dans des ports ou mouillages du même district côtier de l'Estonie, lorsque la côte aura été divisée à cette fin en districts, est de deux.

Si des bâtiments de guerre des deux parties belligérantes séjournent en même temps dans un port ou mouillage estonien, il devra s'écouler au moins 24 heures entre le départ d'un bâtiment d'une partie belligérante et celui d'un bâtiment de l'autre, l'ordre des départs étant déterminé par l'ordre des arrivées, à moins que le bâtiment arrivé le premier ne soit dans un cas où la prolongation du séjour est admise.

Un bâtiment de guerre belligérant ne peut quitter un port ou mouil-

lage estonien, où se trouve un navire de commerce battant le pavillon de l'adversaire, moins de 24 heures après le départ du dit navire de commerce. Les autorités compétentes auront à régler les départs des navires de commerce de manière à éviter de prolonger sans nécessité le séjour du bâtiment de guerre.

§ 5. Dans les ports ou mouillages estoniens, les bâtiments de guerre des belligérants ne pourront réparer leurs avaries que dans la mesure indispensable à la sécurité de leur navigation, et ils ne pourront accroître d'aucune manière leur force militaire. Pour la réparation des avaries manifestement causées par des actes de guerre de l'adversaire, il ne pourra être recouru à aucune aide que les bâtiments avariés se seraient procurée sur le territoire estonien. Les autorités compétentes estoniennes détermineront la nature des réparations à faire. Les réparations devront être exécutées, le plus rapidement possible et en observant le délai prévu au § 4, alinéa 1.

Il est interdit aux bâtiments de guerre des belligérants de se servir des ports estoniens ou autres eaux territoriales estoniennes pour renouveler ou augmenter leurs approvisionnements militaires ou leur armement, ou pour compléter leurs équipages.

Les bâtiments de guerre des belligérants ne pourront se ravitailler dans les ports ou mouillages estoniens que pour compléter leur approvisionnement normal du temps de paix.

Dans les ports et mouillages estoniens, les bâtiments de guerre des belligérants seront soumis, en ce qui concerne le réapprovisionnement en combustible, aux mêmes dispositions que les autres navires étrangers. Ils n'y pourront charger toutefois que la quantité de combustible nécessaire pour se rendre au port le plus proche de leur propre pays, et en aucun cas une quantité excédant celle nécessaire pour compléter le plein de leurs soutes proprement dites ou de leurs réservoirs à combustibles liquides. Après avoir pris du combustible dans un des ports ou mouillages de la République, ils ne pourront renouveler leur approvisionnement dans ses ports et mouillages avant l'expiration d'un délai de trois mois.

§ 6. Les bâtiments de guerre des belligérants sont tenus de se servir dans les eaux intérieures estoniennes des pilotes brevetés de la République, d'après les mêmes règles que celles appliquées ou à appliquer aux bâtiments de guerre en temps de paix ; autrement ils ne pourront pas se servir d'un tel pilote, sauf, en cas de détresse, pour échapper à un danger de mer.

§ 7. Il est interdit d'amener des prises d'une nationalité étrangère dans un des ports ou mouillages estoniens, sauf en cas d'innavigabilité,

de mauvais état de mer, de manque de combustible ou de provisions. Toute prise amenée pour une des dites causes dans un port ou mouillage estonien, devra repartir dès que cette cause aura cessé.

Aucun tribunal des prises ne peut être constitué par un belligérant ni sur le territoire estonien ni sur un navire dans les eaux territoriales estoniennes. Est également interdite la vente des prises dans un port ou mouillage estonien.

§ 8. Les aéronefs militaires des belligérants, à l'exception des ambulances aériennes et des aéronefs transportés à bord des bâtiments de guerre, ne seront pas admis en territoire estonien.

Il est interdit aux aéronefs transportés à bord des bâtiments de guerre des belligérants de quitter ces bâtiments aussi longtemps qu'ils se trouvent dans les eaux territoriales estoniennes.

§ 9. Les bâtiments de guerre et aéronefs militaires des belligérants sont tenus de respecter les droits souverains de la République et de s'abstenir de tous actes qui seraient contraires à sa neutralité.

Sont interdits dans les limites du territoire estonien tous actes d'hostilité, y compris l'arrêt, la visite et la capture des navires et des aéronefs, soit neutres, soit ressortissant à l'adversaire. Tout navire ou aéronef qui y aurait été capturé devra être immédiatement relâché, avec ses officiers, son équipage et sa cargaison.

§ 10. Les règlements sanitaires, de pilotage, de douane, de navigation, de circulation aérienne, de port et de police devront être strictement observés.

§ 11. Il est interdit aux belligérants de faire du territoire estonien la base d'opérations militaires contre leurs adversaires.

§ 12. Il est interdit aux belligérants et aux personnes à leur service d'installer ou exploiter en territoire estonien des stations radiotélégraphiques ou tous autres appareils destinés à servir de moyens de communication avec des forces belligérantes, militaires, navales ou aériennes.

Il est interdit aux belligérants d'employer en territoire estonien leurs stations radiotélégraphiques mobiles, appartenant ou non à des forces combattantes, pour l'envoi de communications, sauf en cas de détresse ou pour la correspondance avec les autorités estoniennes par l'intermédiaire d'une station radiotélégraphique estonienne, terrestre ou côtière, ou d'une station radiotélégraphique installée à bord d'un navire appartenant à la marine estonienne.

§ 13. Il est interdit à quiconque d'effectuer des observations à bord d'un aéronef en territoire estonien ou d'y recueillir par tout autre

procédé des informations concernant les mouvements, opérations ou travaux de défense d'un belligérant dans le but de renseigner l'autre belligérant.

§ 14. Il est interdit aux belligérants d'établir des dépôts de combustible, soit sur le sol de la République, soit à bord des navires stationnés dans ses eaux territoriales.

Il est interdit aux navires ou aéronefs naviguant manifestement dans le but de faire passer aux forces combattantes des belligérants du combustible ou d'autres approvisionnements, d'en charger en territoire estonien en quantité excédant celle nécessaire pour leurs propres besoins.

§ 15. Est interdit l'équipement ou l'armement sur le territoire estonien de tout navire destiné à être employé à croiser ou à concourir à des opérations de guerre contre un des belligérants. Il est également interdit aux navires devant être affectés à un des objets susvisés et qui ont été, en tout ou en partie, adaptés sur le territoire estonien à des usages de guerre, de sortir de ce territoire.

Il est interdit à tout aéronef en état de perpétrer une attaque contre un belligérant, ou porteur d'appareils ou de matériel dont le montage ou l'utilisation lui permettrait de perpétrer une attaque, de sortir du territoire estonien, s'il y a lieu de présumer qu'il est destiné à être utilisé contre une Puissance belligérante. Est également interdite l'exécution sur un aéronef de travaux destinés à en préparer le départ dans le but susvisé.

## II

La présente loi n'affecte pas les droits et obligations découlant des accords internationaux.

## III

Les dispositions de la présente loi seront mises en application par décision du Président de la République, à partir de la date et dans la mesure fixées par lui.

Tallinn, le 3 décembre 1938.

---

### ANNEXE III

---

## Constitution de la République d'Estonie

(Journ. Off. n° 17, du 3 septembre 1937.)

Le peuple estonien, avec la ferme foi et la volonté inébranlable de consolider et de développer l'Etat,  
fondé sur son droit imprescriptible à disposer de lui-même,  
basé sur la justice, le droit et la liberté,  
chargé d'assurer la paix intérieure et extérieure ainsi que de garantir le progrès social et le bien général des générations présentes et à venir,  
continuant à être une République gouvernée sur le principe de la souveraineté nationale, où l'autorité suprême réside dans le peuple, dirigée par un Chef de l'Etat élu, avec le concours harmonieusement balancé d'un gouvernement nommé par lui et d'une représentation populaire à deux Chambres,

a autorisé, par voie de referendum, à convoquer une Assemblée Nationale Constituante, qui, pour accomplir la mission assignée par ce referendum, a adopté la Loi Constitutionnelle dont la teneur suit :

### CHAPITRE I

#### DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Article premier. — L'Estonie est une République souveraine et indépendante, où la suprême autorité de l'Etat réside dans le peuple.

Art. 2. — Le territoire de l'Etat estonien est un et indivisible.

Art. 3. — Nul ne peut exercer l'autorité de l'Etat autrement que sur la base de la Loi Constitutionnelle et des lois qui y sont conformes.

La Loi Constitutionnelle est la règle inaltérable, dans l'exercice de leurs fonctions, du Président de la République, de l'Assemblée Nationale, du Gouvernement de la République et des tribunaux.

Art. 4. — Ne sont exécutoires en Estonie que les lois mises en vigueur par ses propres autorités.

Les règles du droit des gens généralement reconnues valent en Estonie comme partie intégrante du droit estonien.

Nul n'est censé ignorer la loi.



Art. 5. — La langue d'Etat de l'Estonie est l'estonien.

Art. 6. — Les couleurs de l'Etat sont bleu, noir et blanc.

La forme du drapeau national et des armes de l'Etat est déterminée par la loi.

## CHAPITRE II

### DROITS ET DEVOIRS DES CITOYENS ESTONIENS

Art. 7. — La nationalité estonienne s'acquiert par la naissance ou ultérieurement par la procédure prévue par la loi.

Les conditions détaillées à l'acquisition et à la perte de la nationalité sont déterminées par la loi.

Art. 8. — Le devoir suprême de chaque citoyen est la fidélité envers l'Etat estonien et son régime constitutionnel.

Le fait d'appartenir à la communauté étatique entraîne pour le citoyen des devoirs et charges établis en conformité avec les lois.

De là découlent également des droits et libertés prévus par les lois.

Art. 9. — Tous les citoyens sont égaux devant la loi. Il ne peut exister aucun privilège ou préjudice de droit public provenant de la naissance, de la religion, du sexe ou de la nationalité.

Il n'y a ni classes ni titres nobiliaires, en dehors des titres destinés à marquer le rang officiel, professionnel ou scientifique, qui peuvent être conférés sur la base et selon les formes prévues par la loi

Art. 10. — L'inviolabilité de la personne est assurée.

Nul ne peut être poursuivi que dans les cas et selon les formes prévus par la loi.

Nul ne peut être arrêté ni subir de restrictions à sa liberté individuelle que dans les cas et selon les formes prévus par la loi. Aucun individu arrêté ne pourra être interné plus de soixante-douze heures sans un mandat délivré par les autorités judiciaires. Ce mandat doit être communiqué à l'intéressé au plus tard dans les vingt-quatre heures à partir de l'expiration du délai susindiqué.

Nul ne peut être soustrait contre son gré à la juridiction dont il relève de droit.

Art. 11. — Nul ne peut être puni pour un acte que si celui-ci tombe sous le coup d'une loi entrée en vigueur antérieurement à l'accomplissement de cet acte.

Art. 12. — Le domicile est inviolable.

On ne peut pénétrer dans une demeure ni y opérer de perquisition que dans les cas et pour l'exécution des dispositions prévus par la loi.

Art. 13. — Le déplacement et le changement de domicile sont libres.

Cette liberté ne peut comporter de restrictions que sur la base et selon l'ordre prévus par la loi.

Art. 14. — La liberté de conscience et des cultes est assurée.

La liberté d'adhérer à une église ou association culturelle quelconque est assurée.

Les églises les plus importantes peuvent être investies par loi de la personnalité de droit public. Il n'y a pas de religion d'état.

L'exercice des cultes est libre s'il ne compromet pas l'ordre public et les bonnes mœurs.

Nul ne pourra commettre un délit ou se soustraire à l'accomplissement de ses devoirs publics en excitant de ses croyances religieuses.

Art. 15. — La diffusion de la pensée, orale, imprimée, manuscrite et par images est libre. Cette liberté peut être restreinte par la loi dans l'intérêt de la sécurité de l'Etat, de l'ordre public, des bonnes mœurs et de la bonne réputation des citoyens.

La censure des imprimés n'existe pas.

Art. 16. — Le secret des messages et des lettres transmis par voie postale, télégraphique, téléphonique ou par un autre moyen quelconque généralement usité, est garanti. Les dérogations à ce principe ne sont admises que dans l'intérêt de la répression des crimes, sur la base et selon l'ordre prévus par la loi.

Art. 17. — Les citoyens ont le droit, sur la base et selon l'ordre prévus par la loi, de tenir des réunions à condition qu'elles ne portent pas atteinte aux exigences de la paix et de la sûreté publiques.

Art. 18. — Les citoyens ont le droit, sur la base et selon la forme prévues par la loi, de se constituer en associations et unions culturelles, scientifiques, d'utilité publique, professionnelles, politiques et autres.

Cette liberté peut être restreinte par la loi dans l'intérêt de la sécurité de l'Etat, de l'ordre public et des bonnes mœurs.

Art. 19. — Tout citoyens a le droit de conserver sa nationalité. La détermination de la nationalité est réglée en détail par la loi.

Art. 20. — Les membres des minorités nationales peuvent, sur la base et selon l'ordre prévus par la loi, créer à des fins culturelles et d'assistance sociale des institutions autonomes.

Art. 21. — La famille, en tant que fondement de la permanence et du progrès de la nation et principe de la vie de l'Etat, est placée sous sa protection.

Les lois réglant le mariage reposent sur le principe de l'égalité de

droits des époux dans la mesure, où il est conciliable avec le bien commun de la famille, les intérêts de la descendance et l'assistance mutuelle. Le régime des biens des époux sera réglé par la loi, de sorte que le régime légal ne puisse restreindre la capacité de l'un des époux quant au droit de disposition de ses biens.

La protection de la maternité et de l'enfance sera réglée par la loi. Les familles nombreuses seront l'objet de soins particuliers.

Art. 22. — L'instruction pour les enfants d'âge scolaire est obligatoire dans les limites déterminées par la loi et gratuite pour les écoles primaires.

L'entretien des écoles primaires, en nombre suffisant, est assuré par l'Etat et les gouvernements locaux autonomes. Pour la continuation du cours des études, conformément aux intérêts de l'Etat et aux besoins vitaux de la nation, il sera entretenu également des établissements d'enseignement général et professionnel.

Des écoles et établissements d'enseignement libre peuvent être fondés et entretenus sur la base de la loi.

L'instruction est donnée dans la langue d'Etat. L'instruction dans les écoles et établissements d'enseignement destinés aux minorités nationales est donnée dans leur langue nationale et celle d'Etat, sur la base et dans les limites déterminées par la loi.

L'instruction et l'éducation dans les écoles et établissements d'enseignement doivent être dispensées dans l'esprit de l'Etat estonien, sous sa réglementation et son contrôle.

L'éducation des jeunes du point de vue de leur développement intellectuel, moral et physique, pour en faire de bons et dignes citoyens de l'Estonie, est l'un des devoirs le plus importants des parents ainsi que de l'Etat et des gouvernements locaux autonomes.

Art. 23. — Les sciences, les arts et leurs doctrines sont libres et jouissent de la protection de l'Etat. Leur diffusion est placée sous sa surveillance.

L'autonomie des institutions scientifiques d'Etat et des établissements de l'enseignement scientifique supérieur d'Etat est assurée dans les limites prévues par la loi.

Art. 24. — La vie économique doit être organisée conformément aux principes de la justice visant l'encouragement des forces créatrices et le développement de l'aisance générale en vue de garantir aux citoyens une existence digne de l'homme.

Art. 25. — Tout citoyen est libre, sur les bases déterminées par la loi, de choisir sa profession, d'établir des entreprises, de se livrer à une activité économique et de se constituer en sociétés et associations économiques.

Art. 26. — Le droit de propriété est garanti. Les restrictions à ce droit seront fixées par la loi.

L'expropriation sans le consentement du propriétaire ne peut avoir lieu que pour raison d'utilité publique et moyennant une juste indemnité, sur la base et selon la forme prévues par la loi. En cas de contestation, le recours devant les tribunaux judiciaires est garanti.

Art. 27. — Le travail est l'honneur et le devoir de tout citoyen valide.

Tout citoyen a le droit et le devoir de se procurer lui-même du travail. L'Etat donne son assistance pour faciliter cette tâche.

Le travail est placé sous la protection de l'Etat. Le règlement des conflits du travail, y compris par voie de grève, sera déterminé par la loi.

Art. 28. — L'assistance aux nécessiteux est en premier lieu à la charge des membres de la famille.

L'assistance en cas de vieillesse, d'invalidité ou d'indigence sera réglée par la loi dans l'ordre de l'assurance sociale ou de l'assistance publique. La bienfaisance volontaire sera favorisée.

Toute personne qui méprise le travail ou qui n'accomplit pas envers sa famille les devoirs de secours lui incombant en sa qualité de membre de la communauté familiale, ainsi que les nécessiteux susceptibles de porter préjudice à la collectivité, peuvent être mis en tutelle forcée.

Art. 29. — Nul ne peut être soumis à des impôts ou charges publiques quelconques autrement qu'en conformité avec la loi.

Nul ne peut être rémunéré pour le compte de l'Etat par l'octroi d'une rétribution ou d'une pension autrement que dans l'ordre légal.

Art. 30. — Les citoyens ont le droit d'adresser des mémoires et pétitions aux institutions compétentes de l'Etat et autres institutions de droit public. Les personnalités juridiques jouissent de ce droit dans les limites de leur ressort. Ces recours ne doivent pas présenter les caractères d'un acte tombant sous le coup de la loi.

Art. 31. — Le régime de l'emploi des langues étrangères dans le commerce avec les tribunaux et autres institutions d'Etat sera réglé par la loi.

Les citoyens appartenant à une minorité nationale et habitant des localités où la majorité de la population est constituée par cette même minorité, ont la faculté de se servir dans leurs rapports avec les institutions des gouvernements locaux autonomes de leur propre langue conformément aux bases prévues par la loi.

Art. 32. — Il sera pourvu, sur la base et selon la forme prévues par la loi, aux fonctions dans les institutions et entreprises de l'Etat et des

gouvernements locaux autonomes par le recrutement parmi les citoyens qui possèdent les aptitudes et la préparation nécessaires à la fonction. Il ne peut être pourvu à ces fonctions par des étrangers que sur les bases déterminées par la loi.

Les personnes au service des institutions et entreprises de l'Etat et des gouvernements locaux autonomes peuvent être poursuivies devant les tribunaux judiciaires sans autorisation préalable.

Art. 33. — Les droits et devoirs des citoyens énumérés dans le présent chapitre n'excluent point les autres droits ni devoirs qui résultent du sens de la Loi Constitutionnelle ou qui sont en accord avec elle.

### CHAPITRE III

#### LE PEUPLE

Art. 34. — Le peuple estonien exerce le pouvoir suprême de l'Etat par ses citoyens jouissant du droit de vote.

Art. 35. — Le pouvoir de l'Etat est exercé par le peuple :

1) par l'élection du Président de la République conformément à l'art. 40 ;

2) par l'élection de la Chambre des députés (Riigivolikogu) ;

3) par l'élection des corps représentatifs des gouvernements locaux autonomes conformément à l'art. 123 ;

4) par voie de referendum.

Art. 36. — Le droit de vote est reconnu à tout citoyen âgé de 22 ans et ayant joui de la nationalité estonienne pendant trois ans au moins sans interruption.

Art. 37. — N'ont pas le droit de vote : 1° les citoyens déclarés comme faibles d'esprit ou fous ; 2° les citoyens mis en tutelle par raison de cécité, de surdi-mutité ou de prodigalité ; 3° certaines catégories prévues par les lois électorales de citoyens qui sont entretenus d'une façon permanente par l'assistance sociale publique, et 4° les citoyens mis en tutelle forcée.

Certaines catégories de citoyens condamnés en justice peuvent être privées du droit de vote par la loi.

Ne prennent part au scrutin : 1° les citoyens purgeant une peine afflictive ou en prévention et 2° les malades infectieux isolés légalement dans des établissements de santé spéciaux.

Ne prennent pas part au scrutin les citoyens accomplissant leur service militaire obligatoire.

#### CHAPITRE IV

### LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

Art. 38. — Le Président de la République est le Chef de l'Etat.

Il incarne l'unité du pouvoir de l'Etat, et est le représentant de l'Etat. Il veille à l'intégrité extérieure et à la sûreté intérieure de l'Etat, prend soin du bien-être général du peuple et pourvoit au maintien de l'ordre légal.

Art. 39. — Outre les attributions prévues par ailleurs dans la Loi Constitutionnelle, le Président de la République :

1° accrédite les agents diplomatiques de la République auprès des puissances étrangères et agrée ceux des puissances étrangères ;

2° nomme et révoque les hauts fonctionnaires ;

3° nomme et révoque, du chef de son droit spécial, les chefs de service du personnel rattaché à la Présidence de la République ;

4° édicte des règlements en conformité avec la loi ;

5° exerce, du chef de son droit spécial, la surveillance de l'activité des institutions d'Etat et autres institutions de droit public ;

6° confère, du chef de son droit spécial, des ordres d'Etat honorifiques et de mérite ;

7° décide des questions dont le règlement lui est assigné par la loi.

Art. 40. — Le Président de la République est élu pour six ans.

Peut être désigné comme candidat à la Présidence de la République tout citoyen jouissant du droit de vote et âgé de quarante-cinq ans au moins.

Les candidats à la Présidence de la République sont désignés, au scrutin secret, à raison de :

1° un candidat par la Chambre des députés (Riigivolikogu) ;

2° un candidat par le Conseil National (Riiginõukogu) ;

3° un candidat par l'Assemblée des délégués élue par les corps représentatifs des gouvernements locaux autonomes et qui se compose de quatre-vingt délégués élus par les corps représentatifs des autonomies locales rurales et de quarante délégués élus par les corps représentatifs des autonomies locales urbaines.

Parmi les candidats ainsi désignés le Président de la République est élu par le peuple au suffrage universel et au scrutin égal, direct et secret. Est déclaré élu à la Présidence de la République le candidat qui a recueilli le plus de suffrages. En cas d'égalité de suffrages, le candidat le plus âgé est élu. L'élection doit avoir lieu dans le délai de vingt jours, au plus tard, à partir de la désignation des candidats.

S'il n'est proposé qu'un seul candidat, une réunion commune des

trois institutions ayant désigné ce candidat sera convoquée et présidée par le Président de la Chambre des députés. Lorsque le candidat désigné réunit au scrutin secret de cette réunion un nombre de suffrages égal au moins aux trois cinquièmes du nombre légal des membres composant la réunion, il est proclamé élu à la Présidence de la République et le vote populaire n'a pas lieu.

La loi déterminera le mode de procéder pour la désignation des candidats à la Présidence de la République et pour l'élection du Président de la République.

Art. 41. — Le Président de la République est considéré comme entré en fonction après avoir prêté devant le Congrès de l'Assemblée Nationale le serment solennel suivant :

« Moi, N.N., assumant par la volonté de peuple les fonctions de Président de la République, je jure solennellement de défendre sans défaillance la Loi Constitutionnelle et les lois de la République d'Estonie, d'exercer équitablement et impartialement l'autorité qui m'est déléguée et de consacrer toutes mes forces et le meilleur de mon intelligence à remplir fidèlement les obligations de ma charge dans l'intérêt de la République et du peuple estonien. »

Les pouvoirs du Président de la République expirent par l'entrée en fonction du nouveau Président.

Art. 42. — Les décisions et autres actes du Président de la République sont valables s'ils portent la signature du Président de la République et sont contresignés par le Premier ministre et le ministre compétent. De ces décisions et actes le Gouvernement de la République est responsable politiquement, et les ministres, qui ont donné leur contre-seing, le sont également quant aux affaires de leur ressort, en assumant surtout la responsabilité de la constitutionnalité et de la légalité de ces décisions et actes.

N'ont pas besoin d'être contresignés les décisions et actes rendus conformément à la Loi Constitutionnelle par le Président de la République du chef de son droit spécial.

Art. 43. — L'exercice des fonctions du Président de la République est incompatible avec tout autre emploi ou fonction professionnelle.

Tout membre de l'Assemblée Nationale, élu Président de la République, cesse d'appartenir à l'Assemblée Nationale du moment de son entrée en fonctions comme Président de la République.

Art. 44. — Le chiffre de l'indemnité allouée au Président de la République pendant la durée de ses fonctions est déterminé par la loi,

qui ne peut être modifiée qu'à l'égard du Président de la République qui sera élu aux élections suivantes.

Le Président de la République sorti de fonctions est doté d'une pension équivalant aux trois quarts de son traitement de Président de la République.

Art. 45. — Le Président de la République ne peut être mis en accusation judiciaire pendant l'exercice de ses fonctions que par décision du Congrès de l'Assemblée Nationale pour crimes contre le pouvoir suprême de l'Etat et dans le cas de haute trahison. Egalement, la mise en accusation judiciaire du Président de la République après la cessation de ses fonctions, pour les mêmes crimes ainsi que pour les crimes commis dans l'exercice de ses fonctions dans le domaine relèvant de ses droits spéciaux, ne peut avoir lieu que par décision du Congrès de l'Assemblée Nationale. Dans les deux cas, l'initiative de la mise en accusation n'appartient qu'à la majorité du nombre légal des membres composant l'Assemblée Nationale. La mise en accusation est décidée au Congrès à la majorité des trois quarts du nombre légal des membres composant l'Assemblée Nationale. La cause est instruite et jugée par la Cour d'Etat.

En cas de mise en accusation du Président de la République pendant l'exercice de ses fonctions, le Collège électoral mentionné à l'article 46 élit un Président-suppléant de la République chargé des fonctions du Président jusqu'à l'entrée en force de chose jugée de l'arrêt prononçant l'acquittement ou mettant fin à la poursuite criminelle ou jusqu'à l'entrée en fonctions du nouveau Président de la République. Le Président-suppléant de la République n'a pas le droit d'ordonner les élections de la nouvelle Chambre des députés ni la formation d'un nouveau Conseil National.

Si la Cour d'Etat acquitte le Président de la République ou met fin à la poursuite criminelle intentée contre lui, on procède immédiatement aux élections de la nouvelle Chambre des députés et à la formation du nouveau Conseil National. Si la Cour d'Etat condamne le Président de la République on procède immédiatement à l'élection d'un nouveau Président de la République.

La loi détermine les détails de la mise en accusation et de l'instruction.

Art. 46. — Lorsque la Présidence de la République est vacante ou si le Président de la République est empêché, dans les cas fixés par la loi, d'exercer ses fonctions, le Premier ministre se charge de fonctions du Président de la République, en confiant l'exercice des fonctions du Premier ministre dans l'intervalle au Premier ministre-suppléant.



Lorsque la Présidence de la République devient vacante avant le délai légal, il est procédé aussitôt à l'élection d'un nouveau Président de la République. Si, dans les cas prévus par la loi, les empêchements à l'exercice de fonctions du Président de la République ont duré sans interruption plus de six mois, le Collège électoral peut décider de faire procéder à l'élection d'un nouveau Président de la République.

Si, en temps de guerre, la Présidence de la République devient vacante ou lorsque, dans les cas prévus par la loi, les empêchements à l'exercice des fonctions du Président de la République ont duré plus de six mois sans interruption, le Collège électoral procédera immédiatement à l'élection du Président-suppléant de la République. Lorsque les empêchements ont duré plus d'un mois sans interruption, le Collège électoral peut, pour raisons d'Etat, procéder à l'élection du Président-suppléant de la République même avant le délai de six mois.

Le Collège électoral se compose : du Premier ministre, du Commandant en chef ou du Chef des forces armées, du Président de la Chambre des députés, du Président du Conseil National et du Président de la Cour d'Etat. Le Collège électoral est convoqué par le Premier ministre ou sur son initiative ou à la demande d'au moins trois membres du Collège électoral, y compris en temps de guerre le Commandant en chef des forces armées. Le fonctionnement du Collège électoral est défini dans ses détails par la loi.

Les pouvoirs du Président-suppléant de la République commencent à courir par le serment solennel prêté devant le Collège électoral et prennent fin au moment de l'entrée en fonctions du nouveau Président de la République.

Le Premier ministre chargé des fonctions de Président de la République n'a pas le droit d'ordonner les élections de la nouvelle Chambre des députés ni la formation du nouveau Conseil National.

Les pouvoirs de l'ancien Président de la République expirent par l'entrée en fonctions du Président-suppléant de la République.

Art. 47. — Auprès du Président de la République se trouve le Chancelier de Justice, qui est nommé et révoqué par le Président de la République du chef de son droit spécial.

Le Chancelier de Justice a pour attribution de surveiller la légalité des actes des institutions d'Etat et autres institutions de droit public. Il rend compte au Président de la République de son activité, des manquements découverts ainsi que des mesures prises, et présente, à titre d'information, à la Chambre des députés et au Conseil National des aperçus sur son activité.

Dans la gestion de son office, le Chancelier de Justice jouit de tous

les droits reconnus par les lois aux ministres. Il a le droit de prendre part aux séances du Gouvernement de la République avec voix consultative.

Les attributions du Chancelier de Justice et les bases de son activité seront définies dans leur détail par la loi.

## CHAPITRE V

### LE GOUVERNEMENT DE LA REPUBLIQUE

Art. 48. — Le Gouvernement de la République exerce le pouvoir exécutif.

Outre les attributions prévues par ailleurs par la Loi Constitutionnelle, le Gouvernement de la République :

1° exerce la politique de l'Etat dans tous les domaines ;

2° veille à l'exécution des lois ;

3° fait des propositions au Président de la République au sujet des problèmes qui relèvent de sa compétence, sauf les questions dont la décision appartient au Président de la République du chef de son droit spécial ;

4° prend les mesures nécessaires en vue de l'exécution des décisions du Président de la République ;

5° décide des questions dont le règlement lui est assigné par la loi.

Art. 49. — Le Gouvernement de la République se compose du Premier ministre et des ministres.

Les ministères sont créés en vue de pourvoir à l'organisation des branches particulières des services publics.

Les détails de l'organisation gouvernementale sont réglés par la loi.

Art. 50. — Le Gouvernement de la République ou ses membres sont nommés et révoqués par le Président de la République du chef de son droit spécial.

La révocation du Premier ministre entraîne la démission du Gouvernement de la République tout entier.

La nomination et la révocation d'un membre du Gouvernement de la République ont lieu sur la proposition du Premier ministre.

Art. 51. — Au moment d'entrer en fonctions, les membres du Gouvernement de la République prêter entre les mains du Président de la République le serment solennel de sauvegarder sans défaillance la Loi Constitutionnelle et autres lois et de remplir fidèlement et impartialement les obligations de leur charge.

Le Gouvernement de la République ou l'un de ses membres est considéré comme entré en fonctions aussitôt après avoir prêté le serment solennel.

Le Gouvernement de la République est libéré de sa charge par l'entrée en fonctions du nouveau Gouvernement de la République. Les membres du Gouvernement de la République, pris à part, sont libérés de leur charge par décision du Président de la République.

Art. 52. — Le Premier ministre représente le Gouvernement de la République, dirige et unifie l'activité du Gouvernement de la République, préside aux séances du Gouvernement de la République, peut demander compte aux ministres de leurs actes et leur donner des directives dans leur activité.

Sur la proposition du Premier ministre, le Président de la République lui désigne un suppléant parmi les ministres. Si le Premier ministre et son suppléant sont empêchés de remplir les fonctions de Premier ministre, l'exercice en est assuré par le membre le plus âgé du Gouvernement de la République.

Art. 53. — Le Ministre dirige le ministère, règle les questions qui sont du ressort de son département et remplit toutes autres obligations qui lui sont assignées sur la base et dans les limites définies par la loi.

Le Président de la République a le droit de nommer des ministres sans qu'ils soient chargés de la gestion d'un ministère.

Si, par l'effet d'une maladie ou de tout autre empêchement, un ministre se trouvait provisoirement dans l'impossibilité d'exercer ses fonctions, le Président de la République, sur la proposition du Premier ministre, en confie l'exercice à un autre ministre.

Art. 54. — Le Gouvernement de la République et les ministres ont le droit d'édicter des règlements sur la base et dans les limites prévues par la loi.

Art. 55. — Les séances du Gouvernement de la République sont secrètes. Dans les cas particulièrement solennels, elles peuvent être déclarées publiques sur ordre du Président de la République.

Les décisions du Gouvernement de la République sont prises sur la proposition du ministre compétent. Les décisions du Gouvernement de la République ne sont valables que si elles portent les signatures du Premier ministre, du ministre compétent et du Secrétaire d'Etat.

Art. 56. — Lorsque le Président de la République assiste à la séance du Gouvernement de la République, la séance est présidée par lui.

Le Président de la République peut demander au Gouvernement de la République ainsi qu'à chaque ministre des exposés relatifs aux affaires de leur ressort.

Le Président de la République peut inviter le Gouvernement de la République et des ministres à des consultations.

Art. 57. — Il est institué auprès du Gouvernement de la République la Chancellerie d'Etat dirigée par le Secrétaire d'Etat. Le Secrétaire d'Etat exerce ses fonctions sous la surveillance du Premier ministre. Le Secrétaire d'Etat est nommé et révoqué par le Président de la République du chef de son droit spécial.

Dans la gestion de son office le Secrétaire d'Etat jouit de tous les droits reconnus par les lois aux ministres.

Les attributions du Secrétaire d'Etat et de la Chancellerie d'Etat sont définies dans le détail par la loi.

Art. 58. — Le Premier ministre et les ministres ne peuvent être mis en accusation judiciaire que par décision du Congrès de l'Assemblée Nationale statuant à la majorité des trois cinquièmes du nombre légal des membres la composant. L'initiative de la mise en accusation ne peut être prise que par le Président de la République du chef de son droit spécial, ainsi que par la Chambre des députés ou le Conseil National à la majorité du nombre légal des membres les composant. La cause est instruite et jugée par la Cour d'Etat. La loi détermine les détails de la mise en accusation et de l'instruction.

Dès sa mise en accusation, le Premier ministre ou le ministre quitte son poste.

Art. 59. — La Chambre des députés peut exprimer sa défiance directe au Gouvernement de la République ou à l'un de ses membres.

La question de défiance peut être soulevée pendant la session de la Chambre des députés sous la forme d'une demande écrite présentée par au moins un quart du nombre légal des membres composant la Chambre des députés. La question peut être mise en délibération au plus tôt le lendemain de la présentation de la demande, à moins que le Gouvernement de la République n'exige une délibération plus rapide. La défiance est tenue pour exprimée quand la majorité du nombre légal des membres composant la Chambre des députés est pour elle.

Dans les trois jours à compter du vote de défiance, le Président de la République peut, s'il ne révoque pas le Gouvernement de la République ou l'un de ses membres, ou n'ordonne pas les élections de la nouvelle Chambre des députés, soumettre la question de défiance à la décision du Conseil National, qui délibérera dans la séance qui suivra la réception de la décision de la Chambre des députés.

Si la majorité du nombre légal des membres composant le Conseil National s'associe à la décision de la Chambre des députés, le Président de la République révoque le Gouvernement de la République ou l'un de ses membres, à moins qu'il ne juge pas nécessaire d'ordonner les élections de la nouvelle Chambre des députés et la formation du nou-

veau Conseil National. Si la majorité du nombre légal des membres composant le Conseil National ne s'associe pas à la décision de la Chambre des députés, le Président de la République révoque le Gouvernement de la République ou l'un de ses membres, ou proclame les élections de la nouvelle Chambre des députés.

Lorsque le Président de la République a ordonné, conformément aux dispositions des alinéas précédents, ou simplement les élections de la nouvelle Chambre des députés ou conjointement les élections de la nouvelle Chambre des députés et la formation du nouveau Conseil National, et si la nouvelle Chambre des députés exprime, conformément à l'alinéa deux du présent article, la défiance directe au même Gouvernement de la République ou au même de ses membres dans les sept jours à partir de sa réunion, le Président de la République révoque le Gouvernement de la République ou l'un de ses membres et, dans le cas, où le Conseil National, conformément à l'alinéa précédent, ne se serait pas associé à la décision de la Chambre des députés relative au Gouvernement de la République à révoquer, le Président de la République ordonne également la formation d'un nouveau Conseil National.

## CHAPITRE VI

### L'ASSEMBLEE NATIONALE

#### 1. Partie

##### Généralités

Art. 60. — L'assemblée nationale est chargée du vote des lois et exerce ses autres fonctions conformément à la Loi constitutionnelle.

L'Assemblée nationale est une représentation populaire à deux Chambres. Elle se compose de la Chambre des députés et du Conseil National.

Art. 61. — L'Assemblée Nationale exerce le pouvoir qui lui est conféré au Congrès, dans la séance de la Chambre des députés et dans la séance du Conseil National.

Art. 62. — Le fonctionnement intérieur de l'Assemblée Nationale, de la Chambre des députés, du Conseil National et de leurs organes, et le mode de communication entre eux, ainsi que les droits et devoirs des membres de l'Assemblée Nationale au Congrès, à la Chambre des députés, au Conseil National et dans leurs commissions, seront déterminés par le règlement intérieur de l'Assemblée Nationale, qui sera adopté par décision du Congrès.

Les rapports et le mode de communication de l'Assemblée Nationale, de la Chambre des députés, du Conseil National et de leurs organes

avec d'autres institutions, ainsi que les droits et devoirs du Président de la République et des membres du Gouvernement de la République au Congrès, à la Chambre des députés, au Conseil National et dans leurs commissions, seront déterminés par la loi.

Art. 63. — L'Assemblée Nationale, la Chambre des députés et le Conseil National ont le droit d'exiger la comparution en leur séance du Premier ministre ou d'un ministre à fins d'explications.

Le Premier ministre et les ministres ont le droit de donner des explications au Congrès, à la Chambre des députés, au Conseil National et dans leurs commissions.

## 2. Partie.

### **Le Congrès de l'Assemblée Nationale**

Art. 64. — Le Congrès de l'Assemblée Nationale se compose des membres de la Chambre des députés et du Conseil National. Les délibérations du Congrès de l'Assemblée Nationale ne peuvent être prises régulièrement qu'en présence de la moitié au moins du nombre légal des membres composant l'Assemblée Nationale. Sauf dispositions contraires prévues par la Loi Constitutionnelle, le Congrès statue à la majorité des membres présents.

Art. 65. — Le Bureau du Congrès se compose des Bureaux de la Chambre des députés et du Conseil National.

Le Congrès est convoqué par le Bureau du Congrès sur son initiative ou à la demande du Président de la République.

Le Congrès est présidé par le Président de la Chambre des députés. En son absence ou dans les cas, où pour quelque raison il est empêché de le faire, le Congrès est présidé par le Président du Conseil National. Dans le cas, où tous les deux sont absents ou ne peuvent pas présider, la présidence du Congrès est assumée par l'un des membres du Bureau.

Art. 66. — Outre les attributions prévues par ailleurs par la Loi Constitutionnelle, le Congrès peut être convoqué dans des cas solennels, ainsi qu'aux fins d'entendre les explications du Président de la République ou du Gouvernement de la République.

En temps de guerre, toutes les questions du ressort de l'Assemblée Nationale et présentant un caractère urgent motivé par les nécessités de la défense nationale, seront soumises, sur la demande du Président de la République, à la délibération du Congrès.

### 3. Partie.

#### **La Chambre des Députés**

Art. 67. — La Chambre des députés se compose de quatre-vingt membres élus au suffrage universel, égal, direct et secret, au scrutin uninominal, d'après le système majoritaire.

Le droit de prendre part aux élections des membres de la Chambre des députés appartient à tout citoyen estonien jouissant du droit de vote, s'il a son domicile ou lieu de travail dans la circonscription électorale ou dans l'arrondissement administratif du gouvernement local autonome depuis un an au moins avant les élections. Les citoyens qui, en raison de leur profession, ont un nouveau domicile ou nouveau lieu de travail ou sont absents de leur domicile ou lieu de travail, ont le droit de vote dans la circonscription de leur nouveau domicile ou nouveau lieu de travail.

Est éligible tout citoyen estonien jouissant du droit de vote, âgé d'au moins vingt-cinq ans et qui a son domicile sur le territoire de l'Estonie depuis un an au moins avant les élections.

La modalité des élections de la Chambre des députés sera déterminée dans son détail par la loi.

Art. 68. — Il sera procédé tous les cinq ans aux élections de la nouvelle Chambre des députés.

Le Président de la République a le droit, si la raison d'Etat l'exige, de faire procéder aux élections de la nouvelle Chambre des députés avant l'expiration de la législature. En ce cas, les élections de la nouvelle Chambre des députés doivent avoir lieu dans les 45 jours, au plus tard, à partir de la décision du Président de la République ordonnant les élections de la nouvelle Chambre des députés.

Les mandats des membres de la Chambre des députés commencent à courir du jour de la proclamation des résultats des élections à la Chambre des députés ; les mandats des membres précédents de la Chambre des députés expirent le même jour.

Art. 69. — Au moment d'entrer en fonctions, tout membre de la Chambre des députés prête un serment solennel, où il exprime sa fidélité à la République d'Estonie et à son régime constitutionnel. La procédure et le texte du serment solennel seront déterminés par la loi prévue à l'alinéa deux de l'article 62. En cas de refus par un membre de la Chambre des députés de prêter le serment solennel ou s'il ne le prête que sous conditions, son mandat expire de ce chef.

Art. 70. — Le Président et autres membres du Bureau de la Chambre des députés sont élus dans la première séance après les élections.

Cette séance est présidée, jusqu'à l'élection du Président, par l'ancien Président de la Chambre des députés.

Art. 71. — La Chambre des députés se réunit annuellement en session ordinaire le second mardi de janvier et d'octobre. Après les nouvelles élections la Chambre des députés est convoquée en session ordinaire par le Président de la République dans les deux semaines au plus tard à partir de la proclamation des résultats des élections.

Le Bureau de la Chambre des députés peut convoquer la Chambre des députés en sessions extraordinaires. Le Bureau de la Chambre des députés est tenu de convoquer la Chambre des députés sur la demande du Président de la République ou d'un quart du nombre légal des membres composant la Chambre des députés. L'ordre du jour de la Chambre des députés convoquée en session extraordinaire sur la demande du Président de la République ne peut contenir que les questions inscrites par le Président de la République, et celles-ci seules peuvent y être discutées.

La clôture des sessions de la Chambre des députés est prononcée par le Président de la République. La clôture de la session ordinaire de la Chambre des députés, qui commence le second mardi de janvier, ne peut être prononcée par le Président de la République qu'après un délai de trois mois ; celle de la session ordinaire qui commence le second mardi d'octobre, qu'après un délai de deux mois, et celle de la session ordinaire convoquée après les élections de la nouvelle Chambre des députés, qu'après un délai de deux semaines, à moins que pendant ce temps le Président de la République n'ait proclamé de nouvelles élections de la Chambre des députés ou que la Chambre des députés et le Conseil National ne se soient adressés au Président de la République en le priant d'avancer la date de la clôture de la session. Ne compte pas dans le calcul de ces délais le temps pendant lequel la session de la Chambre des députés est ajournée par le Président de la République ou conformément à la décision concordante de la Chambre des députés et du Conseil National.

Le Président de la République a le droit d'ajourner la session ordinaire ou extraordinaire de la Chambre des députés. L'ajournement ne peut avoir lieu plus d'une fois dans la même session et ne peut excéder le terme de deux semaines.

Les sessions ordinaires de la Chambre des députés, y compris les sessions extraordinaires convoquées sur l'initiative du Bureau de la Chambre des députés lui-même ou sur la demande des membres de la Chambre des députés, ne peuvent durer plus de six mois chaque année.

Les commissions de la Chambre des députés peuvent être convoquées



sur la demande du Président de la République même dans l'intervalle des sessions.

Art. 72. — Dans l'intervalle, à compter de l'expiration du délai de cinq ans des pouvoirs de la Chambre des députés ou de la proclamation par le Président de la République des élections de la nouvelle Chambre des députés jusqu'à la proclamation des résultats des élections de la Chambre des députés, la Chambre des députés ne peut être convoquée en sessions que sur demande du Président de la République, qui en fixe l'ordre du jour et la clôture.

Art. 73. — En temps de guerre le Président de la République a le droit, après avoir entendu l'avis du Bureau de la Chambre des députés et du Commandant en chef des armées, de prononcer la clôture des sessions de la Chambre des députés sans observer les délais prévus à l'article 71.

En temps de guerre la convocation de la Chambre des députés en sessions extraordinaires ne peut avoir lieu que sur la demande du Président de la République, ou sur l'initiative du Bureau du Congrès de l'Assemblée Nationale, avec le consentement du Président de la République et avec l'ordre du jour fixé par lui.

Art. 74. — Les délibérations de la Chambre des députés ne peuvent être prises régulièrement qu'en présence de la moitié au moins du nombre légal des membres la composant.

Art. 75. — Les séances de la Chambre des députés sont publiques. Néanmoins, dans des circonstances exceptionnelles, la Chambre des députés peut se constituer en comité secret si les deux tiers au moins des membres présents y consentent.

Art. 76. — Les membres de la Chambre des députés ne sont pas liés par mandat impératif.

Art. 77. — Les membres de la Chambre des députés ne peuvent exercer de fonctions publiques quand la nomination est faite ou confirmée par le Président de la République, le Gouvernement, les institutions administratives ou judiciaires ou les entreprises de l'Etat.

Sont exceptés des dispositions de l'alinéa précédent les membres du Gouvernement de la République et les personnes, dont la nomination à un emploi est faite ou confirmée sur la présentation des corps privés ou autonomes ou des institutions des gouvernements locaux autonomes.

Nul membre de la Chambre des députés ne peut contracter de soumissions pour des fournitures ou travaux publics, ni obtenir de concessions pour l'exploitation des biens de l'Etat.

Nul membre de la Chambre des députés n'est admis, en sa qualité

de député, à traiter des affaires auprès des institutions de l'administration publique au nom et dans l'intérêt d'autrui.

Les détails de l'application de cet article seront définis par la loi mentionnée à l'alinéa deux de l'article 62.

Art. 78. — Nul membre de la Chambre des députés n'est responsable en quelque manière, sauf les cas prévus par le règlement intérieur, des votes ou opinions politiques émis par lui au Congrès de l'Assemblée Nationale, à la Chambre des députés ou dans leurs commissions.

La Chambre des députés dispose d'un tribunal d'honneur, dont la formation, la procédure et la compétence, en tant qu'elles ne visent que les membres de l'Assemblée Nationale, seront déterminées par son règlement intérieur.

Le Bureau de la Chambre des députés peut également soumettre au jugement du tribunal d'honneur les conflits d'honneur entre membre et non-membre de la Chambre des députés, provoqués par ce membre de la Chambre des députés au Congrès de l'Assemblée Nationale ou à la Chambre des députés ou dans leurs commissions. La procédure et la compétence du tribunal d'honneur, en tant qu'elles visent les personnes non-membres de la Chambre des députés, seront déterminées par la loi mentionnée à l'alinéa deux de l'article 62.

Art. 79. — Aucun membre de la Chambre des députés ne peut être emprisonné qu'avec l'autorisation de la Chambre des députés, sauf le cas de flagrant délit. Le Bureau de la Chambre des députés est avisé de l'emprisonnement et des causes l'ayant motivé dans le délai de quarante-huit heures au plus tard, après quoi l'affaire est soumise à la délibération de la Chambre des députés à sa séance suivante.

La Chambre des députés a le droit de suspendre l'emprisonnement ou autres restrictions infligées à ses membres jusqu'à la clôture de la session ou la fin de la législature.

Art. 80. — Les membres de la Chambre des députés sont, pendant la durée de leur mandat, libérés du service militaire.

Art. 81. — Les membres de la Chambre des députés reçoivent une indemnité qui n'est payée que pour la durée des sessions. De plus, ils ont droit au voyage gratuit ou à une allocation de déplacement.

Le montant et le mode de paiement de l'indemnité parlementaire, ainsi que les modalités du voyage gratuit ou de l'allocation de déplacement seront fixés par la loi, qui ne peut être modifiée qu'à l'égard des membres de la Chambre des députés suivante.

Art. 82. — Tout membre de la Chambre des députés a le droit de s'adresser dans la séance de la Chambre au Gouvernement de la Répu-

blique ou à un ministre par des questions écrites. Un quart du nombre légal des membres composant la Chambre des députés a le droit de s'adresser dans la séance de la Chambre au Gouvernement de la République par une interpellation écrite. On est tenu de répondre à l'interpellation par une déclaration.

La Chambre des députés a le droit de former des commissions d'enquête, qui peuvent être convoquées par le Bureau de la Chambre des députés même dans l'intervalle des sessions.

Art. 83. — Dans le cas où le mandat d'un membre de la Chambre des députés expire par suite de perte de l'éligibilité, d'emprisonnement autorisé par la Chambre, de décès, de résignation du mandat ou de refus ou d'acceptation conditionnelle de prêter le serment solennel, il sera procédé aux élections nouvelles dans la circonscription électorale du membre sortant si la vacance survient au moins trois mois avant la fin de la législature. Celui qui remplacera le membre sortant ne restera en exercice que pour le temps à courir jusqu'à la fin de la législature.

#### **4. Parties.**

##### **Le Conseil National**

Art. 84. — Sont membres du Conseil National :

**1° d'office :**

- a) le Commandant en chef ou le Chef des forces armées ;
- b) les Chefs des deux plus importantes et plus nombreuses églises existant en Estonie ;
- c) les Recteurs des deux établissements autonomes de l'enseignement scientifique supérieur ;
- d) le Président de la Banque d'émission ;

**2° par élection :**

- a) trois membres élus par les gouvernements autonomes ruraux ;
- b) un membre élu par les gouvernements autonomes urbains ;
- c) seize membres élus par les organisations professionnelles autonomes, à raison de : cinq membres pour l'agriculture, y compris la pêche ; cinq membres pour l'industrie, l'artisanat, le commerce, la navigation et la coopération ; trois membres pour le corps des travailleurs ; un membre pour les propriétaires d'immeubles urbains ; un membre pour les professions libres ; un membre pour l'économie domestique ;
- d) un membre pour la garde civique ;
- e) un membre pour les corps représentant l'instruction publique et la culture ;

f) un membre pour les corps culturels des minorités nationales ;

g) un membre pour l'hygiène publique

3° par nomination :

dix membres nommés par le Président de la République du chef de son droit spécial.

En vertu d'un droit personnel, les anciens Présidents de la République, qui ont exercé leurs fonctions conformément à la présente Loi Constitutionnelle, et les anciens Commandants en chef des forces armées en temps de guerre, ont le droit d'être membres du Conseil National.

Ne peuvent être membres du Conseil National que les citoyens estoniens jouissant du droit de vote qui : 1° sont âgés de 40 ans accomplis ; 2° ont eu leur domicile sur le territoire de la République d'Estonie depuis trois ans au moins avant l'élection ou la nomination, et 3° qui, en cas d'élection ou de nomination, répondent aux conditions requises par l'article 85.

Ne peuvent être élus membres du Conseil National les personnes qui dans le sein de leurs corps électoraux respectifs ne jouissent pas de l'éligibilité.

Les détails de la formation du Conseil National seront déterminés par la loi.

Art. 85. — Pour l'élection ou la nomination des membres du Conseil National il sera pris pour directives générales : 1° la réputation et la dignité personnelles du candidat, ses capacités civiques et son bon sens politique notoires, ainsi que 2° ses connaissances et expériences utiles à l'activité du Conseil National.

Dans l'appréciation des connaissances et expériences des citoyens on prendra en considération la durée de leur activité professionnelle ou publique, qui sera fixée par la loi relative à la formation du Conseil National, mais de façon que la durée maximum de ces activités ne soit pas inférieure à deux ans et que la durée maximum ne dépasse point dix ans.

Le vote de la loi portant modification à la partie mentionné à l'alinéa précédent de la loi relative à la formation du Conseil National, ne peut avoir lieu qu'à la majorité du nombre légal des membres composant la Chambre des députés et le Conseil National. Les dispositions du dernier alinéa de l'article 95 ne sont pas applicables à ce vote.

Art. 86. — Il sera procédé tous les cinq ans au renouvellement du Conseil National.

Le Président de la République a le droit, si les raisons d'Etat l'exigent, d'ordonner le renouvellement du Conseil National avant l'expiration du délai de cinq ans. En ce cas, le renouvellement du Conseil

National doit avoir lieu au plus tard dans les quarante cinq jours à partir de la décision du Président de la République le décidant.

Les mandats des membres du Conseil National commencent à courir du jour de la proclamation des résultats du renouvellement intégral du Conseil National et le même jour expirent les mandats des membres précédents du Conseil National. Si, toutefois, le renouvellement du Conseil National et les nouvelles élections de la Chambre des députés sont proclamés simultanément par le Président de la République, les mandats des membres du Conseil National commencent à courir et expirent en même temps que ceux des membres de la Chambre des députés.

Art. 87. — Les sessions du Conseil National commencent et finissent en même temps que celles de la Chambre des députés. Les dispositions relatives aux sessions de la Chambre des députés s'appliquent également à celles du Conseil National.

Art. 88. — Nul ne peut être simultanément membre de la Chambre des députés et du Conseil National.

Art. 89. — Les dispositions des articles 69, 70, 74, 75, 76, 77, alinéas trois, quatre et cinq, 78, 79, 80 et 81 s'appliquent également au Conseil National et à ses membres.

Art. 90. — Tout membre du Conseil National a le droit de poser en séance au Gouvernement de la République ou à un ministre des questions écrites.

Art. 91. — Dans le cas où le mandat d'un membre du Conseil National expire par suite de perte de l'éligibilité, d'emprisonnement autorisé par le Conseil National, de décès, de résignation du mandat, de refus ou d'acceptation conditionnelle de prêter le serment solennel, il sera pourvu à la vacance, si celle-ci survient au moins trois mois avant la fin de la législature, par l'élection ou la nomination d'un nouveau membre dans les mêmes conditions que fût élu ou nommé le membre dont les fonctions ont cessé. Celui qui remplacera le membre sortant ne restera en exercice que pour le temps à courir jusqu'à la fin de la législature.

## CHAPITRE VII

### LEGISLATION

Art. 92. — L'initiative des lois appartient au Gouvernement agissant au su du Président de la République et à un cinquième au moins du nombre légal des membres composant la Chambre des députés.

Les propositions de loi émanant des membres de la Chambre des députés, qui sont susceptibles d'entraîner ou l'ouverture dans le budget

de l'Etat de crédits nouveaux ou la réduction ou la suppression des recettes de l'Etat, doivent être pourvues, par ceux qui les présentent, des calculs financiers indispensables, avec l'indication des ressources appelées à couvrir les dépenses. Ces propositions de loi ne peuvent faire l'objet de discussion devant la Chambre des députés qu'avec l'assentiment préalable du Gouvernement agissant au su du Président de la République.

L'initiative des lois relatives aux forces armées de l'Etat et aux devoirs des citoyens envers la défense nationale n'appartient qu'au Gouvernement agissant au su du Président de la République.

Sur la décision de la majorité du nombre légal des membres les composant, la Chambre des députés ainsi que le Conseil National ont le droit de s'adresser au Gouvernement de la République en le priant de prendre l'initiative de la loi reconnue par eux désirable.

Art. 93. — Les projets de loi doivent être, en premier lieu, votés par la Chambre des députés.

Art. 94. — Le Conseil National doit rendre sa décision au sujet du projet de loi voté par la Chambre des députés dans les 30 jours au plus tard à partir de la réception du projet des mains du Bureau de la Chambre des députés. Pour quelques catégories de projets de loi ce délai peut être prolongé ou abrégé par la loi prévue à l'alinéa deux de l'article 62. Dans le cas de clôture ou d'ajournement des sessions, le temps pendant lequel l'Assemblée Nationale ne siège pas n'est pas compté dans le calcul de ces délais.

Art. 95. — Quand le Conseil National informe le Bureau de la Chambre des députés de son consentement au projet de loi, ce projet est considéré comme loi votée par l'Assemblée Nationale et sera présenté pour être promulgué. Egalement, le projet est considéré comme loi votée par l'Assemblée Nationale, si le Conseil National ne fait pas connaître son point de vue dans le délai prévu par l'article 94.

Lorsque le Conseil National apporte des modifications au projet de loi, celles-ci seront l'objet de délibération devant la Chambre des députés.

Lorsque la Chambre des députés s'associe aux modifications adoptées par le Conseil National ou si, après la procédure d'accord prévue par la loi mentionnée à l'alinéa deux de l'article 62, la Chambre des députés et le Conseil National se mettent d'accord, la loi est présentée pour être promulguée.

Si la Chambre des députés, sans tenir compte du point de vue opposé du Conseil National, ou, après l'échec de la procédure d'accord, vote à la majorité des trois cinquièmes du nombre légal des membres la composant, le projet de loi entier ou en partie dans la teneur arrêtée par son premier vote, la loi sera présentée à être promulguée.

Art. 96. — Les lois sont promulguées par le Président de la République.

Le Président de la République a le droit pour des raisons d'Etat de différer la promulgation de la loi votée par l'Assemblée Nationale en la remettant en délibération et pour décision nouvelle de l'Assemblée Nationale. Le Président de la République en donne connaissance par un message motivé dans les 30 jours au plus tard à partir de la réception de la loi.

Lorsque, après une nouvelle délibération, la loi sera adoptée sans modification par la majorité du nombre légal des membres composant la Chambre des députés et le Conseil National, ou si, dans les cas visés par le dernier alinéa de l'article 95, la Chambre des députés l'adopte à la majorité des trois cinquièmes du nombre légal de ses membres, le Président de la République promulgue la loi.

Quand le Président de la République décide de soumettre la loi à nouvelle délibération et décision de l'Assemblée Nationale au moment, où il a ordonné, conformément aux articles 67 et 86, les nouvelles élections de la Chambre des députés et le renouvellement du Conseil National, cette loi sera l'objet de la délibération et de la décision de la nouvelle Assemblée Nationale, dans l'ordre prévu par l'alinéa précédent.

Art. 97. — Sont caducs les projets de loi qui n'ont pas été définitivement votés par l'Assemblée Nationale avant la fin de la législature, sauf l'exception prévue à l'alinéa quatre de l'article 96.

Art. 98. — Lorsque le Président de la République juge nécessaire de consulter le peuple sur une question importante touchant aux intérêts de l'Etat, il a le droit, avec le consentement du Bureau du Congrès de l'Assemblée Nationale, de soumettre la question à la décision du peuple par voie de referendum. La décision du peuple est prise à la majorité des votants.

La décision du peuple est impérative pour les organes de l'Etat et ils doivent procéder sans délai à l'exécution des dispositions qui en résultent.

Ne peuvent pas faire l'objet de referendum, dans l'ordre prévu par cet article, les questions relatives à la revision de la Loi Constitutionnelle, aux impôts, à la défense nationale, aux traités et aux obligations financières de l'Etat.

Art. 99. — Dans l'intervalle des sessions de l'Assemblée Nationale, si des intérêts urgents de l'Etat l'exigent, le Président de la République peut édicter des lois sous forme de décrets. Les lois mises en vigueur sous forme de décrets sont soumises au commencement de la session à

l'Assemblée Nationale, qui peut voter des amendements ou les abroger. L'Assemblée Nationale peut le faire sans tenir compte de la procédure prévue pour l'initiative des lois si, dans les deux semaines à partir de l'ouverture de la session ordinaire ou extraordinaire, la Chambre des députés a décidé de prendre en délibération le projet de loi portant modification au décret ou relative à son abrogation.

Ne peuvent être rendues par décret du Président de la République ni modifiées par lui :

- 1° la loi relative au referendum ;
- 2° la loi sur les élections de la Chambre des députés et celle sur la formation du Conseil National ;
- 3° la loi sur l'élection du Président de la République ;
- 4° le Règlement intérieur et la loi prévus par l'article 62 de la Loi Constitutionnelle ;
- 5° les lois prévues par les articles 39, p. 7, 131, 134, alinéa deux, et 138 de la Loi Constitutionnelle ;
- 6° les lois relatives aux indemnités du Président de la République et des membres de l'Assemblée Nationale ;
- 7° des lois concernant la mise en accusation judiciaire du Président de la République et des membres du Gouvernement de la République ;
- 8° les lois relatives au Contrôle d'Etat ;
- 9° la loi sur l'organisation des tribunaux ;
- 10° la loi budgétaire ;
- 11° les lois relatives aux emprunts extérieurs et intérieurs ;
- 12° les lois autorisant à passer des contrats ou imposant à l'Etat des obligations susceptibles d'entraîner l'ouverture de crédits nouveaux dans le budget de l'exercice en cours ou dans ceux à venir ;
- 13° les lois relatives aux concessions, aux monopoles et aux fonds de l'Etat.

Ne peuvent être rendus ni modifiés par décret du Président de la République le budget de l'Etat et les actes qui conformément à la Loi Constitutionnelle doivent être votés par l'Assemblée Nationale sous forme de décisions.

Art. 100. — Aucune loi n'entrera en vigueur sans la décision du Président de la République relative à sa promulgation.

Si la loi elle-même ne prévoit pas d'autre mode ni délai, elle entrera en vigueur le dixième jour après sa publication dans le Journal Officiel (Riigi Teataja).



## CHAPITRE VIII

### LES TRAITÉS

Art. 101. — Le Président de la République négocie et ratifie les traités. Avant la ratification par le Président de la République les traités doivent être approuvés par l'Assemblée Nationale. Les traités sont présentés à l'approbation de l'Assemblée Nationale par le Gouvernement de la République. La loi fixera les catégories de traités dont la ratification ne sera pas subordonnée à l'approbation de l'Assemblée Nationale ou dont l'approbation s'effectue selon une procédure spéciale.

Art. 102. — L'approbation des traités est accordée ou refusée par décision de l'Assemblée Nationale conformément aux dispositions des articles 94 et 95. Le Président de la République peut demander que la délibération de l'approbation d'un traité soit prise par le Congrès de l'Assemblée Nationale.

Les frontières de l'Etat ne peuvent subir de changements qu'en vertu des traités approuvés selon la procédure prévue pour la revision de la Loi Constitutionnelle.

## CHAPITRE IX

### LE BUDGET DE L'ETAT

Art. 103. — La Chambre des députés vote chaque année le budget des recettes et dépenses de l'Etat.

La proposition relative au budget est présentée à l'Assemblée Nationale par le Gouvernement de la République, agissant au su du Président de la République, 70 jours au plus tard avant le commencement de l'année financière. L'Assemblée Nationale ne peut augmenter les dépenses prévues dans la proposition de budget ni introduire dans le budget des dépenses nouvelles qu'avec l'assentiment du Gouvernement de la République. L'Assemblée Nationale ne peut supprimer ni réduire des dépenses qui figurent dans la proposition de budget en vertu d'une loi.

Art. 104. — Le budget est voté par la Chambre des députés et par le Conseil National. Le Conseil National délibère sur le budget voté par la Chambre des députés dans les 15 jours, au plus tard, après avoir reçu la décision de la Chambre des députés.

Quand le Conseil National avise de son consentement au budget voté par la Chambre des députés, le budget est tenu pour voté par l'Assemblée Nationale. Egalement le budget est tenu pour voté par l'Assemblée Nationale, lorsque le Conseil National ne fait pas connaître son point de vue dans le délai prévu à l'alinéa précédent.

Le Conseil National peut, à la majorité du nombre légal de ses membres, apporter des modifications à la proposition de budget votée par la Chambre des députés.

Lorsque la Chambre des députés donne son assentiment aux modifications apportées par le Conseil National ou si, après la procédure d'accord prévue par la loi mentionnée à l'alinéa deux de l'article 62, la Chambre des députés et le Conseil National se mettent d'accord, le budget est tenu pour voté.

Si la Chambre des députés, sans tenir compte du point de vue opposé du Conseil National, ou après l'échec de la procédure d'accord, vote à la majorité du nombre légal de ses membres le budget sous sa forme arrêtée par son premier vote ou en adhérant en partie aux modifications apportées par le Conseil National, le budget est tenu pour voté.

Art. 105. — La loi mentionnée à l'alinéa deux de l'article 62 fixera les délais dans lesquels la Chambre des députés et le Conseil National doivent prendre les délibérations prévues dans l'article précédent (104). Lorsque la Chambre des députés ou le Conseil National ne prend pas sa délibération dans ces délais, le budget est tenu pour adopté tel qu'il a été voté dans le délai prescrit par l'une ou l'autre des Chambres. Si ni la Chambre des députés ni le Conseil National n'ont voté le budget dans le délai prescrit, il est permis de faire chaque mois, jusqu'au vote du budget, des dépenses n'excédant pas un dixième des montants respectifs du budget de l'année financière précédente ; les détails en seront fixés par la loi budgétaire.

Art. 106. — Le budget voté par l'Assemblée Nationale sera soumis au Président de la République aux fins de promulgation et entrera en vigueur à compter du commencement de l'année financière.

Art. 107. — Les emprunts d'Etat ne peuvent être contractés qu'en vertu d'une décision de l'Assemblée Nationale. La proposition en est faite à la Chambre des députés par le Gouvernement agissant au su du Président de la République.

La délibération est prise conformément aux dispositions des articles 94 et 95. Le Président de la République peut demander que la délibération sur les emprunts soit prise par le Congrès de l'Assemblée Nationale.

## CHAPITRE X

### LE CONTROLE D'ETAT

Art. 108. — Le contrôle de l'activité économique des services et entreprises de l'Etat ainsi que de l'exécution du budget est exercé par le Contrôle d'Etat. L'organisation du Contrôle d'Etat et son fonction-

nement sont définis dans leur détail par la loi. La loi définit également l'exercice du contrôle aux armées en temps de guerre.

La loi peut définir la part du contrôle d'Etat dans l'exercice du contrôle de l'activité économique des gouvernements locaux autonomes et autres institutions fonctionnant sur la base du droit public, quant à l'emploi des fonds de l'Etat qui leur sont attribués.

La loi fixera les principes particuliers et la procédure du contrôle de l'activité économique des entreprises privées, dont la majorité des actions appartient à l'Etat.

Art. 109. — Le Contrôle d'Etat est dirigé par le Contrôleur d'Etat. Le Contrôleur d'Etat est nommé par le Président de la République, du chef de son droit spécial, parmi les candidats présentés par le Congrès de l'Assemblée Nationale. Le Contrôleur d'Etat est révoqué par le Président de la République, du chef de son droit spécial, ou sur son initiative ou sur la proposition faites par le Congrès de l'Assemblée Nationale à la majorité du nombre légal de ses membres.

Art. 110. — Le Contrôle d'Etat est indépendant dans l'exercice de ses fonctions et ne relève que des lois.

Le Contrôleur d'Etat présente au Président de la République, à la Chambre des députés et au Conseil National des rapports sur les opérations et les résultats de contrôle.

Art. 111. — Dans les affaires touchant ses attributions, le Contrôleur d'Etat a le droit de prendre part aux séances du Gouvernement de la République avec voix consultative. Dans la gestion de son office le Contrôleur d'Etat a tous les droits reconnus par les lois aux ministres. Il contresigne les décisions du Président de la République relatives au Contrôle d'Etat et en assume la responsabilité.

La mise en accusation judiciaire du Contrôleur d'Etat s'effectue sur les mêmes bases que la mise en accusation des ministres.

## CHAPITRE XI

### LA JUSTICE

Art. 112. — La justice est rendue par les tribunaux qui sont indépendants dans l'exercice de leurs fonctions.

Art. 113. — La plus haute juridiction est exercée par la Cour d'Etat (Riigikohus) composée de Juges d'Etat.

Une loi spéciale déterminera le droit du ministre compétent d'orga-

niser la surveillance des actes et de l'expédition des affaires des tribunaux ainsi que de demander des rapports sur leur activité.

L'inspection intérieure des tribunaux sera réglée par la loi.

Art. 114. — Les juges d'Etat et autres juges sont nommés, après avoir entendu l'avis du ministre compétent, par le Président de la République, du chef de son droit spécial, parmi les candidats présentés par la Cour d'Etat. Les principes et la procédure détaillée du choix et de la présentation des candidats seront définis par la loi.

Art. 115. — Les juges d'Etat sont admis à la retraite à l'âge de soixante-dix ans et les autres juges à l'âge de soixante ans. La limite d'âge pour ces derniers peut être reculée par la loi dans certaines catégories de tribunaux jusqu'à soixante-dix ans.

L'âge maximum des juges du siège auprès des tribunaux spéciaux sera défini par la loi.

En cas d'incapacité continuelle de travail, les juges d'Etat et les juges sont révoqués conformément à une loi spéciale.

Art. 116. — Les juges ne peuvent être destitués ni, sans leur consentement, déplacés qu'en vertu d'une décision de justice.

Le déplacement des juges, sans leur consentement, où, à défaut de vacances de postes équivalents, leur révocation ne peut avoir lieu que pour cause d'un changement opéré par voie législative dans l'organisation des tribunaux. Les juges ainsi révoqués reçoivent durant deux ans une indemnité de licenciement équivalant à leur dernier traitement.

La mise en accusation judiciaire d'un magistrat pour crimes commis dans l'exercice de ses fonctions et la procédure d'instruction seront réglées par la loi.

Art. 117. — Sauf les cas prévus par la loi, les juges ne peuvent pas exercer d'autre emploi salarié.

Art. 118. — Des tribunaux spéciaux peuvent être créés pour certaines catégories d'affaires ou de matières.

Le recrutement de la magistrature des tribunaux spéciaux, en partant ou du principe de nomination ou de celui d'élection, s'effectue sur la base et selon l'ordre prévus par la loi. La loi détermine aussi le statut de ces juges, de sorte que les dispositions des articles 114 et 117 sont applicables à l'égard de la nomination des juges du siège.

Art. 119. — Les tribunaux extraordinaires ne sont permis dans les limites de la loi qu'en temps de guerre, dans la région soumise à l'état de siège et sur les navires de guerre.

Art. 120. — Le Président de la République dispose, du chef de son droit spécial, du droit de grâce ou de commutation des peines pronon-

cées par les tribunaux à l'égard des particuliers et entrées en force de chose jugée, de même qu'il lui appartient de prononcer la dispense des effets d'une condamnation pénale.

A l'égard des peines infligées par le tribunal aux membres du Gouvernement de la République et au Contrleur d'Etat pour crime commis dans l'exercice de leurs fonctions, le Président de la République ne dispose, du chef de son droit spécial, du droit de grâce ni de commutation des peines et ne peut dispenser des effets d'une condamnation pénale que sur la proposition du Congrès de l'Assemblée Nationale.

Art. 121. — L'initiative et la procédure de la délibération dans les tribunaux sur la constitutionnalité des actes du pouvoir d'Etat seront déterminées par la loi.

## CHAPITRE XII

### LES COLLECTIVITÉS AUTONOMES

#### 1. Partie

##### Les gouvernements locaux autonomes

Art. 122. — L'organisation de l'administration publique locale et le développement des diverses branches de l'activité des communautés locales sont assurés conformément à la loi par les gouvernements locaux autonomes.

Art. 13. — L'organe régissant le gouvernement local autonome est le corps représentatif, qui est élu au suffrage universel, au scrutin direct, égal et secret. Sont électeurs tous les citoyens jouissant du droit de vote qui appartiennent à la région du gouvernement local autonome et y ont leur domicile ou lieu de travail continu.

L'organisation des gouvernements locaux autonomes du second degré et les principes de la formation de leurs corps représentatifs seront déterminés par la loi.

Sur la base de la loi, les gouvernements locaux autonomes peuvent constituer des associations entre eux et former des institutions communes.

Art. 124. — Les gouvernements locaux autonomes ont le droit, sur la base et dans les limites prévues par la loi, d'édicter des règlements concernant les affaires de leur région.

Pour l'exécution de leurs attributions, ils ont le droit, sur la base de la loi, de lever des taxes et d'imposer des charges.

Art. 125. — L'organisation et la surveillance des gouvernements locaux autonomes seront déterminées en détail par la loi.

## 2. Partie.

### **Corps professionnels autonomes**

Art. 126. — En vue d'organiser et de développer les différentes branches professionnelles, des corps professionnels autonomes seront créés par voie législative.

L'organisation, les attributions, la compétence, les principes de l'élection et la surveillance de ces corps autonomes seront déterminés par la loi. La loi détermine aussi les modalités de la collaboration entre eux ainsi qu'avec les services d'Etat et autres institutions.

Art. 127. — Les corps professionnels autonomes ont le droit, sur la base et dans les limites prévues par la loi, de mettre en vigueur à l'égard de leurs membres des réglementations obligatoires relatives au domaine de leur activité ainsi que de percevoir d'eux des taxes en vue de l'exercice de leurs attributions.

## CHAPITRE XIII.

### **LA DÉFENSE NATIONALE**

Art. 128. — Tout citoyen estonien a le devoir de prendre part à la défense nationale, sur la base et selon l'ordre prévus par la loi.

Art. 129. — Le chef suprême de la défense nationale et des forces armées est le Président de la République. Il consacre, sur la base des lois, aux fins de la défense nationale toutes les forces disponibles.

Le Chef direct des forces armées en temps de paix est le Chef des armées ou, dans les cas mentionnés par la Loi Constitutionnelle, le Commandant en Chef des armées, et en temps de guerre le Commandant en Chef des armées. Le Commandant en chef ou le Chef des armées est nommé et révoqué par le Président de la République du chef de son droit spécial.

Art. 130. — Dans l'intervalle entre la proclamation de la mobilisation ou de l'ouverture des hostilités et la proclamation de la fin de la démobilisation, le Président de la République peut édicter sous forme de décrets des lois relatives à la défense nationale et à l'organisation et la conduite des forces armées même pendant les sessions de l'Assemblée Nationale.

Art. 131. — Le Président de la République rend sur les bases prévues par la loi des ordonnances et règlements relatifs à la défense nationale et aux forces armées.

Art. 132. — Le Président de la République ordonne par sa décision la mobilisation et la démobilisation.

Le Président de la République déclare la guerre sur la décision conforme du Congrès de l'Assemblée Nationale.

Dans le cas d'agression contre la République ou si l'exécution d'un traité d'alliance conclu pour la défense mutuelle l'exige, le Président de la République décide de l'ouverture des hostilités sans attendre la décision du Congrès de l'Assemblée Nationale.

Le Président de la République négocie les traités de paix qui, avant la ratification, sont soumis à l'approbation de l'Assemblée Nationale.

Art. 133. — A partir de la proclamation de la mobilisation, le Président de la République décide du budget des frais de la guerre et en cas de besoin des emprunts intérieurs et extérieurs nécessités par ces frais.

La décision en est envoyée à la Chambre des députés à titre d'information. Le compte rendu financier sur la conduite de la guerre est soumis à la Chambre des députés dès que ce rapport est établi.

Art. 134. — Les décrets-lois, ordonnances, règlements, décisions et autres actes rendus par le Président de la République en matière de défense nationale et de forces armées, sont contresignées, outre le Premier ministre et le ministre compétent, également par le Commandant en chef ou le Chef des forces armées.

Les cas dans lesquels est requis le contreseing des ordres et ordonnances adressées par le Président de la République aux forces armées, seront déterminées par la loi, tandis que la procédure en sera réglée par le Président de la République.

Art. 135. — Pour les cas de mobilisation ou de guerre, le Président de la République nomme le Commandant en chef des forces armées. Le Commandant en chef est subordonné directement au Président de la République ; il est le chef direct de toutes les forces armées et dirige les opérations militaires de son propre chef.

Le Commandant en chef ne rend compte de ses actes qu'au Président de la République et n'en est responsable que devant lui.

Art. 136. — En temps de guerre, le Commandant en chef a le droit, dans l'intérêt des opérations militaires, d'édicter des instructions et des ordonnances relatives à la défense nationale même aux fonctionnaires et services qui ne lui sont pas subordonnés.

Art. 137. — La compétence du Commandant en chef et du Chef des forces armées sera définie en détail par la loi.

Art. 138. — Le Président de la République a le droit, dans les cas prévus par la loi, de substituer le Commandant en chef des forces armées au Chef des forces armées même en temps de paix. Dans ces cas le Commandant en chef est investi, outre des pouvoirs du chef des forces armées, du droit d'édicter, conformément aux bases prévues par la loi, des instructions et des ordonnances dans l'intérêt de la sécurité inté-

rieure et extérieure même aux fonctionnaires et services qui ne lui sont pas subordonnés.

Art. 139. — Le Commandant en chef ou le Chef des forces armées a le droit de prendre part aux séances du Gouvernement de la République avec voix consultative.

Art. 140. — En temps de guerre le Président de la République décide de la révocation ou de la nomination de tout le Gouvernement de la République ou de l'un de ses membres après avoir entendu l'avis du Commandant en chef des forces armées.

Art. 141. — Le Commandant en chef des forces armées ne peut être mis en accusation judiciaire pendant l'exercice de ses fonctions autrement que sur la décision prise par le Président de la République du chef de son droit spécial pour crimes commis contre l'autorité suprême de l'Etat et dans le cas de haute trahison. La mise en accusation judiciaire du Commandant en chef après la cessation de ses fonctions pour les mêmes crimes et pour ceux commis dans l'exercice de ses fonctions, ainsi que la mise en accusation judiciaire du Chef des forces armées, ne peuvent également avoir lieu que sur la décision prise par le Président de la République du chef de son droit spécial. La cause est instruite et jugée par la Cour d'Etat.

Art. 142. — Le Président de la République, en sa qualité de chef suprême de la défense nationale, a auprès de lui en temps de paix comme organe consultatif le Conseil de la Défense Nationale, dont la composition et la compétence sont réglées par la loi. Sont membres du Conseil de la Défense Nationale : le Premier ministre, cinq membres du Gouvernement de la République nommés par le Président de la République, le Commandant en chef ou le Chef des forces armées et le chef de l'Etat-Major Général. En outre, font partie du Conseil de la Défense Nationale le Président de la Chambre des députés et le Président du Conseil National.

Art. 143. — Les citoyens accomplissant un service militaire exercent tous ceux des droits et devoirs garantis par la Loi Constitutionnelle et autres lois dont l'effet n'est pas suspendu en vertu de la loi dans l'intérêt de la discipline de l'armée et du caractère spécial du service.

Art. 144. — Dans le cas de nécessité de l'Etat le Président de la République déclare, conformément à une loi spéciale, l'état de siège s'appliquant soit à l'ensemble, soit à des régions particulières du territoire de l'Etat avec une durée ne dépassant pas une année. L'état de siège entre en vigueur dès sa déclaration. Le Président de la République peut ordonner que certaines catégories de crimes commis trois jours au plus avant la déclaration de l'état de siège, font l'objet de la pour-



suite judiciaire conformément aux dispositions mises en vigueur relatives à l'état de siège.

La décision du Président de la République relative à la déclaration de l'état de siège sera soumise à l'Assemblée Nationale dans les sept jours au plus tard à partir de la déclaration. La délibération de la question est prise par le Congrès de l'Assemblée Nationale. Si la majorité du nombre légal des membres de l'Assemblée Nationale n'approuve pas la décision du Président de la République, l'état de siège est levé par la publication de la décision de l'Assemblée Nationale.

Par la proclamation de la mobilisation l'état de siège entre en vigueur sans déclaration et dure jusqu'à la proclamation de la fin de la démobilisation.

Les droits individuels prévus dans le chapitre deux de la Loi Constitutionnelle peuvent subir des restrictions, pendant l'état de siège, sur la base et dans les limites de la loi.

Art. 145. — En temps de guerre les pouvoirs du Président de la République, de l'Assemblée Nationale et des corps représentatifs des gouvernements locaux autonomes sont prorogés. Dans ce cas, les élections sont proclamées dans les trois mois au plus tard à partir de la proclamation de la fin de la démobilisation.

Lorsque l'état de siège est déclaré sur tout le territoire de l'Etat, le Président de la République peut ajourner les élections, avec l'assentiment de l'Assemblée Nationale, jusqu'à la levée de l'état de siège sur l'ensemble ou une partie du territoire de l'Etat. L'Assemblée Nationale statue sur l'ajournement des élections à la majorité du nombre légal des membres composant le Congrès.

## CHAPITRE XIV

### LA REVISION DE LA LOI CONSTITUTIONNELLE

Art. 146. — L'initiative de la révision de la Loi Constitutionnelle appartient au Président de la République, ainsi qu'à la majorité du nombre légal des membres composant la Chambre des députés ou le Conseil National.

Art. 147. — Le projet de revision, dont l'initiative a été prise conformément à l'article précédent (146), est voté par l'Assemblée Nationale suivant les règles prévues pour le vote des lois ordinaires, sauf exception que le projet est voté dans chaque Chambre à la majorité du nombre légal des membres qui la composent et, dans les cas prévus par le dernier alinéa de l'article 95, à la majorité des deux tiers du nombre légal des membres composant la Chambre des députés. Lorsque le projet est adopté par l'Assemblée Nationale, le Président de la Répu-

blique ordonne les élections de la nouvelle Chambre des députés et la formation du nouveau Conseil National, qui doivent avoir lieu dans les trois mois, au plus tard, à partir du jour de l'adoption du projet de revision par l'Assemblée Nationale.

Lorsque la nouvelle Assemblée Nationale adopte, conformément aux règles prévues à l'alinéa précédent, le projet de révision adopté par l'Assemblée Nationale précédente sans y apporter de modifications, la loi relative à la revision de la Loi Constitutionnelle est considérée comme adoptée et soumise au Président de la République à fin de promulgation.

Art. 148. — La loi relative à la revision de la Loi Constitutionnelle, adoptée conformément aux dispositions de l'article précédent (147), sera promulguée par le Président de la République dans les trois mois à compter de son adoption à moins que le Président de la République n'ait demandé pendant ce temps que cette loi soit soumise à la décision du peuple par voie de referendum.

Le Président de la République peut soumettre à la décision du peuple, par voie de referendum, le projet présenté sur son initiative, lorsque la nouvelle Assemblée Nationale ne l'a pas adopté, conformément aux dispositions de l'alinéa deux de l'article 147, dans les trois mois à compter de la réunion de cette nouvelle Assemblée Nationale.

Art. 149. — Si l'Assemblée Nationale, qui a été saisie du projet de revision émanant du Président de la République, ne l'a pas voté dans les trois mois à compter du jour où elle en a été saisie, ou si elle l'a repoussé, le Président de la République peut s'adresser au peuple par voie de referendum en lui posant la question de principe relative à ce projet. Si la majorité des votants est pour le projet, il sera procédé aux élections de la nouvelle Chambre des députés et à la formation du nouveau Conseil National. La loi relative à la revision de la Loi Constitutionnelle sera votée, dans ce cas, conformément à la décision populaire par la nouvelle Assemblée Nationale selon la même procédure que les lois ordinaires, dans les six mois au plus tard, à partir de sa réunion. Les dispositions du premier alinéa de l'article précédent (148) sont applicables à ce projet.

Art. 150. — La loi relative à la revision de la Loi Constitutionnelle est tenue pour adoptée par le peuple, si le nombre de suffrages exprimés pour la loi dépasse le nombre de suffrages exprimés contre.

La loi relative à la revision de la Loi Constitutionnelle, adoptée par voie de referendum, sera immédiatement promulguée par le Président de la République.

La procédure du referendum sera déterminée en détail par la loi.

## **ANNEXE IV**

---

### **Constitution de la Lituanie**

(Journ. Off. n° 608, du 12 mai 1938)

#### **TITRE I**

##### **Dispositions générales**

###### **Article 1.**

L'Etat Lituanien est indépendant et souverain.  
Sa souveraineté appartient à la Nation.

###### **Article 2**

Le territoire de l'Etat Lituanien se compose des terres dont les frontières ont été fixées jusqu'à présent par les traités internationaux qu'a conclus l'Etat Lithuanien. Ces terres sont inaliénables.

###### **Article 3**

L'Etat Lituanien est une République.  
A sa tête se trouve le Président de la République.  
Il dirige l'Etat.

###### **Article 4**

Le pouvoir de l'Etat est un et indivisible. Il est exercé par le Président de la République, le Seimas, le Gouvernement et les Tribunaux.

###### **Article 5**

Les organes du pouvoir de l'Etat s'inspirent, dans leurs actes, de la justice.

###### **Article 6**

La capitale de la Lituanie est Vilnius. Elle peut être provisoirement transférée ailleurs par la loi.

###### **Article 7**

La langue de l'Etat est le lituanien.

La loi prévoit dans quelles régions de la Lituanie et dans quels établissements publics peuvent être employées d'autres langues en plus du lituanien.

### Article 8

Les armoiries de l'Etat sont : Cavalier blanc sur champ rouge.

Les couleurs nationales sont : jaune, vert, rouge.

Les armoiries de l'Etat, le drapeau national et leur emploi sont fixés par la loi.

Les régions et les villes de la Lituanie peuvent avoir des armoiries particulières, déterminées par la loi.

### Article 9

Les fêtes d'Etat sont :

1) le seize février — en commémoration de la restauration de l'Indépendance de la Lituanie ;

2) le huit septembre — en commémoration du glorieux passé de l'ancienne Lituanie.

### Article 10

Les fêtes d'Etat, les dimanches et les autres jours fériés reconnus par l'Etat sont des jours de repos et d'élévation morale.

Il est permis de travailler pendant les jours fériés dans des cas déterminés par la loi.

## TITRE II

### Nationalité

#### Article 11

La nationalité lituanienne s'acquiert par la naissance, le mariage ou un autre lien familial, ainsi que par l'option ou la réintégration.

#### Article 12

Peut obtenir la nationalité lituanienne :

1) tout lituanien résidant dans l'Etat lituanien ;

2) tout étranger s'il a été domicilié pendant dix ans au moins dans l'Etat lituanien ;

3) toute personne ayant bien mérité de l'Etat lituanien.

#### Article 13

Tout citoyen ayant acquis une nationalité étrangère perd sa nationalité lituanienne.

Un citoyen ayant acquis une nationalité étrangère peut conserver la nationalité lituanienne dans certains cas déterminés par la loi.

#### Article 14

Tout citoyen peut perdre la nationalité lituanienne s'il n'a pas habité l'Etat lituanien pendant deux ans au moins et s'il a rompu le contact avec la vie de la Lituanie.

La nationalité peut être retirée en raison d'agissements contre la sécurité de l'Etat.

#### Article 15

Les conditions et les modes de l'acquisition de la nationalité, ainsi que ceux de la naturalisation, du retrait et de la perte de la nationalité sont déterminés par la loi.

### TITRE III

#### Droits et devoirs des citoyens

#### Article 16

L'Etat constitue la base de l'existence même du citoyen.

L'Etat sauvegarde la liberté, l'honneur, la santé, la vie et les biens du citoyen.

#### Article 17

Tout citoyen jouit de sa liberté sans préjudice des droits d'autrui et en ayant toujours dans l'esprit ses devoirs envers l'Etat.

Le devoir du citoyen est d'être fidèle à l'Etat.

#### Article 18

Tous les citoyens sont égaux devant les lois.

Les droits du citoyen ne peuvent être restreints en raison de sa religion ou de sa nationalité.

#### Article 19

Les impôts sont établis par la loi.

#### Article 20

L'Etat sauvegarde la liberté de conscience du citoyen. Tout citoyen est libre d'adhérer ou de ne pas adhérer aux églises ou autres organisations confessionnelles similaires reconnues par l'Etat.

Le temps nécessaire est accordé aux citoyens se trouvant sous un pouvoir quelconque pour l'accomplissement de leurs devoirs religieux.

La conviction du citoyen ne peut être invoquée pour justifier un acte délictueux ou pour se soustraire à un devoir imposé par l'Etat.

#### Article 21

La personne du citoyen est inviolable.

La mise en accusation du citoyen ne peut avoir lieu et celui-ci ne peut être arrêté que dans les cas et selon l'ordre prescrits par la loi.

Au citoyen mis en état d'arrestation sera remis, dans les quarante-huit heures au plus tard le mandat en vertu duquel il a été arrêté, indiquant le motif de son arrestation. A défaut de la remise de cet acte, le citoyen arrêté est remis en liberté.

#### Article 22

L'Etat sauvegarde l'inviolabilité du domicile du citoyen.

L'Etat peut restreindre par la loi, l'inviolabilité du domicile du citoyen, en tant que cela lui est nécessaire pour sa lutte contre les actes délictueux.

#### Article 23

L'Etat sauvegarde le secret des communications des citoyens.

L'Etat, en vertu de la loi, peut contrôler le contenu des communications des citoyens, en tant que cela lui est nécessaire pour sa lutte contre les actes délictueux.

#### Article 24

Tout citoyen peut circuler librement sur tout le territoire de l'Etat et s'établir dans n'importe quel endroit de ce territoire.

L'Etat peut restreindre ce droit par une loi dans l'intérêt de la sécurité publique.

#### Article 25

L'Etat assure aux citoyens la liberté de leur activité publique, surtout dans le domaine de la presse, des associations et des réunions, en veillant à ce que cette activité publique ne soit exercée dans un sens nuisible à l'Etat.

#### Article 26

Tout citoyen a le droit de pétition.

Le citoyen n'exerce ce droit que dans l'ordre prescrit par la loi.

### TITRE IV

#### Religion

#### Article 27

L'Etat, conscient du rôle de la religion dans la vie de l'homme, reconnaît les églises et autres organisations confessionnelles similaires existant en Lituanie.

Toutes autres églises et organisations confessionnelles similaires peuvent être reconnues par l'Etat si leurs doctrines et leurs rites ne sont pas contraires à la morale et à l'ordre public.

#### Article 28

Les églises et autres organisations confessionnelles similaires reconnues par l'Etat peuvent propager librement leur doctrine, célébrer les rites de leur culte, avoir des édifices consacrés au culte et entretenir des séminaires pour la préparation des ecclésiastiques.

#### Article 29

Les ordres religieux, les congrégations et les associations fraternelles des églises et autres organisations confessionnelles similaires reconnues par l'Etat peuvent fonctionner librement, en tant que leur activité se manifeste par la propagation de la doctrine religieuse, par les cérémonies religieuses et par les prières.

#### Article 30

Les églises et autres organisations confessionnelles similaires reconnues par l'Etat possèdent les droits des personnes morales. Les limites de ces droits sont déterminées par la loi.

#### Article 31

Les ecclésiastiques des cultes reconnus par l'Etat peuvent être dispensés, par la loi, du service militaire.

#### Article 32

La propagation de la doctrine, la célébration des cérémonies religieuses, les prières et toute autre activité confessionnelle, ainsi que les édifices consacrés au culte des églises et d'autres organisations confessionnelles similaires reconnues par l'Etat ne peuvent servir à des fins contraires à la Constitution et aux lois.

#### Article 33

La condition, dans l'Etat, des églises et autres organisations confessionnelles similaires est fixée par des conventions ou par des lois.

### TITRE V

#### Famille et maternité

#### Article 34

La solidité de la famille est la base de la force de l'Etat.

L'Etat respecte, sauvegarde et protège la famille. Les familles nombreuses sont particulièrement protégées.

#### Article 35

La maternité est respectée, sauvegardée et protégée. En protégeant la maternité, l'enfant et l'adolescent, l'Etat aspire à ce que la jeune génération soit saine de corps et élevée d'esprit.

### TITRE IV

#### **Education et instruction publique**

#### Article 36

Les foyers fondamentaux de l'éducation et de l'instruction publique sont la famille et l'école.

L'Etat reconnaît l'importance éducatrice des églises et des autres organisations confessionnelles similaires.

#### Article 37

Le devoir des parents est d'élever leurs enfants en leur inspirant l'amour de la Patrie et l'esprit de sacrifice pour la Patrie.

Le devoir des enfants est de respecter leurs parents, de les protéger dans la vieillesse et de sauvegarder leur patrimoine.

#### Article 38

En vue de l'éducation, de l'enseignement et de l'instruction de la jeunesse, l'Etat possède des établissements d'éducation, des écoles et des organisations de la jeunesse.

L'Etat veille à ce que les forces morales et physiques de l'adolescent soient développées de manière que ce dernier puisse les appliquer dans la vie morale et économique de la Lituanie.

#### Article 39

Aux citoyens particuliers et aux organisations ainsi qu'aux églises et aux autres organisations confessionnelles similaires, il est permis d'entretenir des établissements d'éducation et des écoles selon des conditions et l'ordre prescrits par la loi.

#### Article 40

L'enseignement primaire est obligatoire. Il est gratuit dans les écoles primaires entretenues par l'Etat et les autonomies locales.

#### Article 41

Dans les écoles primaires et secondaires, l'enseignement religieux est donné aux élèves appartenant aux églises et aux autres organisations confessionnelles similaires reconnues par l'Etat. La loi prévoit dans quelles autres écoles l'enseignement religieux est donné.



Lorsque dans une école les élèves appartenant à une église ou à une autre organisation confessionnelle similaire sont en petit nombre, l'enseignement religieux n'est pas donné à ces élèves dans les cas prévus par la loi.

Aux élèves appartenant à une église ou à une autre organisation confessionnelle similaire, l'enseignement religieux n'est pas donné lorsqu'il est impossible de trouver un instituteur pour cette matière.

#### Article 42

L'Etat dirige l'activité de l'éducation et de l'instruction et exerce le contrôle des établissements d'éducation et des écoles.

#### Article 43

La tâche de la science et de l'art lituaniens consiste, en premier lieu, à servir le progrès de la Lituanie.

L'Etat protège la science et l'art et sauvegarde les monuments du passé lituanien et les autres trésors de la civilisation.



### TITRE VII

#### Travail

#### Article 44

Tout travail est une part de la création universelle et est également respectable.

Le travail continu entretient l'Etat.

La force de travail du citoyen constitue en même temps le bien de l'Etat.

Au citoyen sont inculqués l'amour du travail et l'esprit créateur du travail.

#### Article 45

L'Etat aspire à ce que le travailleur et sa famille puissent bénéficier de la vie culturelle présente de Lituanie.

L'Etat veille à ce que le travailleur jouisse du repos et des conditions assurant ce repos.

#### Article 46

L'Etat aspire à ce que les personnes capables de travailler aient du travail. L'Etat peut contraindre au travail les personnes voulant s'y soustraire.

#### Article 47

L'Etat dans sa préoccupation d'utiliser rationnellement et régulièrement la capacité de travail des citoyens, protège le travail et l'organise.

## TITRE VIII

### Economie nationale

#### Article 48

La tâche de l'économie nationale consiste à créer des conditions matérielles nécessaires à la prospérité de l'Etat et du citoyen.

#### Article 49

L'efficacité de l'activité de l'économie nationale se base sur l'effort conscient du citoyen de créer son propre bien-être et celui de l'Etat, ainsi que sur le fonctionnement harmonieux du travail et du capital.

#### Article 50

Le bien-être de l'Etat et du citoyen est réalisé lorsque tout citoyen travaille rationnellement et d'une manière ordonnée et lorsqu'il consomme avec économie.

#### Article 51

L'Etat garantit le droit de propriété.

La possession d'un bien impose à son possesseur l'obligation de conformer la jouissance de ce bien aux intérêts de l'Etat.

L'Etat peut, par une disposition législative, exproprier les biens pour cause d'utilité publique, moyennant une indemnité.

#### Article 52

Le citoyen a, sur tout le territoire de l'Etat, le droit de donner ou de recevoir du travail à son choix, ainsi que celui de choisir l'endroit et le genre de son activité économique.

L'Etat peut, par une disposition législative, restreindre ce droit en raison de la sécurité de l'Etat.

#### Article 53

L'Etat veille à ce que l'économie agraire soit basée sur des unités viables et que l'agriculteur participe activement à une production agraire rationnelle et régulière et qu'il dispose à cet effet des conditions nécessaires.

L'Etat veille à ce que l'industrie, le commerce et les métiers exploitent les possibilités économiques d'une manière rationnelle.

#### Article 54

L'Etat appuie les efforts économique utiles des citoyens et, si cela est nécessaire, exerce une activité économique.

**Article 55**

L'Etat peut imposer le travail obligatoire pour cause d'utilité publique.

**Article 56**

L'Etat, désireux que l'organisation et l'activité de l'économie nationale soient rationnelles et régulières, surveille et coordonne cette économie ainsi que les entreprises particulières de celle-ci.

**TITRE IX**

**Santé et protection sociale**

**Article 57**

L'Etat se préoccupe de la santé des citoyens.

**Article 58**

L'Etat se préoccupe des travailleurs et de leurs familles, en cas de maladie, de vieillesse et d'accidents de travail.

**Article 59**

L'Etat soutient et consolide la volonté et les capacités du citoyen de pourvoir à ses besoins et à ceux de sa famille.

L'Etat veille à ce que les citoyens incapables de pourvoir à leurs besoins et à ceux de leurs familles soient pourvus du nécessaire.

**Article 60**

Aux citoyens et aux organisations, ainsi qu'aux églises et aux autres organisations confessionnelles similaires, il est permis d'avoir des établissements de bienfaisance, selon les conditions et l'ordre prescrits par la loi.

**TITRE X**

**Président de la République**

**Article 61**

Le Président de la République représente l'Etat Lituanien, reçoit les représentants diplomatiques des puissances étrangères, accrédite les représentants diplomatiques lituaniens et exerce toutes les fonctions qui lui sont attribuées par la Constitution et par les lois.

**Article 62**

Le Président de la République est élu pour sept ans.

Il peut être réélu.

#### Article 63

Peut être élu Président de la République tout citoyen qui a au moins quarante ans révolus au jour des élections et qui est éligible au Seimas.

#### Article 64

Le Président de la République est élu par les Représentants de la Nation.

La loi établit qui peut être élu Représentant de la Nation, comment les Représentants de la Nation sont élus et comment ils procèdent à l'élection du Président de la République.

#### Article 65

Le Président de la République élu assume la direction de l'Etat en prêtant serment par devant les Représentants de la Nation.

Le texte du serment est le suivant :

« Devant Dieu Tout-Puissant , je jure qu'en dirigeant l'Etat, je me préoccuperais de l'unité de la Nation, que je sauvegarderai son honneur, que je ferai croître sa puissance et sa prospérité et que j'exercerai conformément à la justice le pouvoir qui m'est accordé par la Constitution, en ayant toujours dans l'esprit ma responsabilité pour le présent et l'avenir de la Lituanie. Que le glorieux Passé de l'Ancienne Lituanie et la dure lutte pour la restauration de l'Indépendance m'incitent à cela. Que Dieu me vienne en aide ».

L'acte du serment est signé par le Président de la République et le Premier Ministre.

Le Président de la République réélu prête serment également.

#### Article 66

La durée du mandat du Président de la République se compte à partir du jour même où il prend possession de ses fonctions.

#### Article 67

Les élections du Président de la République ont lieu au cours des derniers six mois de la durée du mandat du Président de la République en exercice.

Le Président de la République nouvellement élu assume la direction de l'Etat le lendemain du jour où se termine la période de sept ans de la direction de l'Etat par le Président de la République en exercice, ou bien, si ce jour là les élections du Président de la République ne sont pas encore validées, le lendemain du jour de leur validation.

#### Article 68

En cas de mort et de démission du Président de la République, les élections du Président de la République ont lieu immédiatement après cette mort ou cette démission.

Le Président de la République élu assume la direction de l'Etat le lendemain du jour de la validation des élections.

#### Article 69

S'il est impossible de procéder aux élections du Président de la République ou de les continuer pour cause de guerre ou d'autres obstacles insurmontables, les élections ont lieu immédiatement après la disparition de ces obstacles.

Le Président de la République élu assume la direction de l'Etat le lendemain du jour de la validation des élections.

#### Article 70

Jusqu'au moment où la direction de l'Etat est assumée par le Président de la République élu, l'Etat est dirigé par le Président de la République en exercice.

#### Article 71

Si le Président de la République est malade ou se trouve à l'étranger, il est suppléé par le Premier Ministre.

Lorsque le Premier Ministre supplée le Président de la République, il accomplit pour celui-ci les actes de sa charge.

#### Article 72

En cas de mort ou de démission du Président de la République et jusqu'au jour où le nouveau Président de la République sera élu et assumera la direction de l'Etat, le Premier Ministre dirige l'Etat.

En dirigeant l'Etat, le Premier Ministre exerce tout le pouvoir du Président de la République.

#### Article 73

Le Président de la République n'est pas responsable des actes de sa charge. Pour ses autres actes, le Président de la République ne peut être mis en accusation tant qu'il dirige l'Etat.

#### Article 74

Tout acte du Président de la République doit être contresigné par le Premier Ministre ou le Ministre intéressé.

Tout acte du Président de la République par lequel il procède à la

nomination ou à la révocation du Premier Ministre ou du Contrôleur d'Etat, ou tout acte par lequel il donne son consentement à la mise en accusation du Premier Ministre ou du Contrôleur d'Etat pour délit commis dans l'exercice des fonctions ne nécessite pas le contreseign du Premier Ministre ou d'un autre Ministre.

## TITRE XI

### **Seimas**

#### Article 75

Le Seimas est élu pour cinq ans.

Le nombre des Membres du Seimas et le mode de leur élections sont fixés par la loi sur les élections au Seimas.

#### Article 76

Comme candidats au Seimas peuvent être proposés des citoyens âgés d'au moins trente ans.

La loi électorale sur les élections au Seimas détermine par qui peuvent être proposés les candidats au Seimas, qui peut être proposé et comment ils sont proposés.

#### Article 77

Les candidats au Seimas sont élus au suffrage universel, direct, égal et secret.

Les élections se font d'après le système de représentation proportionnelle.

#### Article 78

Les citoyens âgés de vingt quatre ans au moins ont le droit de voter pour les candidats au Seimas. La loi sur les élections au Seimas détermine qui n'a pas le droit de vote.

La votation est le devoir de toute personne ayant le droit de vote.

Les jours de la votation sont fixés par le Président de la République.

#### Article 79

Le membre élu au Seimas prête serment ou promet solennellement.

Le serment et la promesse solennelle sont prêtés par devant le Président de la République ou, sur sa délégation, par devant le Premier Ministre.

Le texte du serment et de la promesse solennelle sont déterminés par la loi sur les élections au Seimas.

#### Article 80

Avant la prestation du serment ou de la promesse solennelle, le Membre élu au Seimas ne peut exercer les fonctions de Membre du Seimas et ne possède pas les droits de Membre du Seimas.

Le Membre élu au Seimas qui n'a pas prêté serment ou promis solennellement dans le délai fixé par la loi ou qui l'a prêté ou promis conditionnellement, ou qui a refusé de le faire, perd le droit d'être Membre du Seimas.

#### Article 81

A l'expiration de son mandat quinquennal le Seimas est dissous par le Président de la République.

Le Président de la République peut dissoudre le Seimas avant même l'expiration de son mandat quinquennal.

#### Article 82

La durée du mandat du Seimas se compte à partir du jour fixé par le Président de la République pour la réunion du Seimas en première séance de la première session.

Le mandat du Seimas prend fin aussitôt après l'expiration du délai quinquennal à compter du jour où a eu lieu la première séance de la première session, et si le Seimas est dissous avant l'expiration du délai quinquennal — aussitôt après sa dissolution.

#### Article 83

Si les élections des Membres du Seimas ne peuvent avoir lieu à cause d'une guerre ou d'autres obstacles insurmontables, le Président de la République peut prolonger le mandat du Seimas.

Le mandat du Seimas, quand il est prolongé, prend fin à l'expiration du terme de la prolongation, et si le Seimas est dissous avant l'expiration de ce temps — au moment de sa dissolution.

#### Article 84

A l'expiration du mandat du Seimas, les dates des élections au Seimas sont fixées dans les six mois au plus tard.

S'il est impossible de procéder aux élections des Membres du Seimas ou de les continuer à cause d'une guerre ou d'autres obstacles insurmontables, les élections ont lieu immédiatement après la disparition de ces obstacles.

#### Article 85

Le Seimas élit son président et les autres membres du Bureau du Seimas.

Le bureau provisoire du Seimas, composé des Membres du Seimas invités par le Président de la République ou, sur sa délégation, par le Premier Ministre, est chargé des fonctions du Bureau du Seimas jusqu'aux élections du Bureau du nouveau Seimas.

#### Article 86

Le Seimas adopte son règlement intérieur. Il est promulgué comme loi.

#### Article 87

Chaque année, il y a deux sessions ordinaires du Seimas. La session de printemps commence le quinze février et se termine le quinze avril, la session d'automne commence le quinze septembre et se termine le trente et un décembre.

Le Seimas est convoqué en session ordinaire par le Président de la République.

La session ordinaire peut être close par le Président de la République avant même l'expiration du terme de la session.

#### Article 88

Le Seimas est convoqué en session extraordinaire soit par le Président de la République, agissant sur sa propre initiative et fixant son ordre du jour, soit à la suite d'une demande de trois cinquièmes des Membres du Seimas. La demande doit porter mention des questions dont l'examen nécessite la convocation du Seimas.

L'ordre du jour de la session extraordinaire est complété au cours de la session par le Président de la République.

Le Président de la République peut clore la session extraordinaire avant même l'épuisement de l'ordre du jour.

#### Article 89

La session du Seimas est ouverte et close par le Président de la République ou, sur sa délégation, par le Premier Ministre.

#### Article 90

Le Seimas délibère et décide si au moins la moitié des Membres du Seimas assistent à la séance.

Le Seimas prend ses décisions par votation.

Le Seimas prend ses décisions à la majorité des Membres présents à la séance, à moins que la Constitution ne prévoie une majorité qualifiée.

Les matières pour la décision desquelles la Constitution prescrit une



majorité qualifiée peuvent être délibérées par le Seimas, si le nombre des Membres du Seimas assistant à la séance atteint cette majorité.

#### Article 91

En exerçant ses fonctions, le Membre du Seimas doit avoir pour but le bien-être général et ne pas le renier pour le bien-être particulier d'une personne, d'une profession ou d'une région de la Lituanie.

#### Article 92

Le Membre du Seimas est déchu de son mandat s'il a des occupations déclarées par la loi incompatibles avec ses fonctions ou s'il perd les qualités fixées par la loi et exigées d'un Membre du Seimas.

#### Article 93

Le Membre du Seimas n'est pas responsable de ses discours prononcés à la séance du Seimas ; toutefois, si par son discours il commet un délit contre la sécurité de l'Etat, il peut être poursuivi selon la procédure du droit commun. Suivant la même procédure, le Membre du Seimas est responsable de toute atteinte portée à l'honneur dans un discours prononcé à la séance du Seimas.

#### Article 94

Pendant la session, le Membre du Seimas peut être arrêté seulement en cas de flagrant délit ou dans le cas où il a commis un crime dont la peine n'est pas inférieure à celle des travaux forcés ; le Président du Seimas est averti du mandat d'arrêt au plus tard dans les vingt quatre heures après l'arrestation du Membre du Seimas. Dans tous les autres cas, un Membre du Seimas peut être mis en état d'arrestation pendant la session seulement avec le consentement du Seimas.

### TITRE XII

#### Gouvernement

#### Article 95

Le Gouvernement se compose du Premier Ministre et des autres Ministres.

Un des Ministres est le suppléant du Premier Ministre.

#### Article 96

Le Premier Ministre dirige et représente le Gouvernement.

Les Ministres dirigent les départements d'Etat dont ils sont chargés.

Les Ministres agissent solidairement.

#### Article 97

Le Premier Ministre et, sur sa présentation, son suppléant et les autres Ministres, sont nommés et révoqués de leurs fonctions par le Président de la République.

La révocation du Premier Ministre entraîne la révocation des autres Ministres.

#### Article 98

Les ministres, avant de commencer à exercer le pouvoir qui leur est confié par le Président de la République, prêtent serment ou promettent solennellement.

Le serment et la promesse solennelle sont prêtés par devant le Président de la République.

Le texte du serment et de la promesse solennelle est fixé par le statut du Conseil des Ministres.

#### Article 99

Le Premier Ministre et les autres Ministres constituent le Conseil des Ministres.

Le Conseil des Ministres délibère et décide des affaires de l'Etat.

Le Contrôleur d'Etat prend part, avec voix consultative, aux séances du Conseil des Ministres.

#### Article 100

Quand il prend part à la séance du Conseil des Ministres, le Président de la République le préside.

Le Président de la République peut convoquer le Conseil des Ministres en séance.

#### Article 101

Le suppléant du Premier Ministre est chargé des fonctions du Premier Ministre lorsque celui-ci est empêché de les exercer ou lorsqu'il les lui délègue pour un certain temps ou pour certain acte.

#### Article 102

Lorsque le Premier Ministre est chargé des fonctions du Président de la République ou lorsque, en cas de mort ou de démission du Président de la République, il dirige l'Etat, il n'exerce pas les fonctions de Premier Ministre. Ces fonctions sont alors exercées par le suppléant du Premier Ministre.

#### Article 103

La mise en accusation du Premier Ministre ou d'un Ministre pour

délict commis dans l'exercice de ses fonctions peut avoir lieu avec le consentement du Président de la République. L'affaire est jugée par le Tribunal Suprême en séance composée d'au moins cinq juges. La procédure est réglée par la loi.

#### Article 104

Un Conseil d'Etat est créé en vue de la préparation et de la discussion des projets de lois et règlements, de l'émission des avis sur les projets de lois et règlements, de la codification des lois et de l'examen d'autres questions.

La composition et la compétence du Conseil d'Etat sont fixées par la loi.

#### Article 105

Le statut du Conseil des Ministres est fixé par la loi.

### TITRE XIII

#### Lois

#### Article 106

Les lois contraires à la Constitution sont nulles.

#### Article 107

Les projets de lois sont discutés et adoptés par le Seimas.

Ils sont proposés par le Conseil des Ministres ou par un quart au moins des membres du Seimas.

#### Article 108

Les projets de lois adoptés par le Seimas sont soumis au Président de la République.

Le Président de la République, dans le délai de trente jours à partir de la transmission du projet, approuve le projet adopté par le Seimas et le promulgue comme loi, ou le retourne au Seimas aux fins d'un second examen, en y joignant les motifs qui ne lui permettent pas de l'approuver.

#### Article 109

Si, après une deuxième discussion du projet de loi, le Seimas adopte le même projet non modifié à la majorité de trois cinquièmes au moins de ses Membres, le Président de la République ou bien approuve ce projet de loi et le promulgue comme loi, ou bien dissout le Seimas.

Si, au cours de la première session du Seimas nouvellement élu, un quart au moins des Membres du Seimas proposent de discuter le même

projet de loi sans modifications et si le Seimas l'adopte, sans l'avoir modifié, à la majorité de ses Membres, le Président de la République le promulgue comme loi.

#### Article 110

En l'absence du Seimas et dans les intervalles de ses sessions, le Président de la République édicte les lois.

#### Article 111

L'ordre de promulgation et d'entrée en vigueur des lois est réglé par la loi.

#### Article 112

Le Président de la République confère le pouvoir de conclure les traités internationaux et les ratifie.

Pendant la session du Seimas, le Conseil des Ministres soumet au Seimas, aux fins d'obtenir son consentement à la ratification, ceux des traités qui modifient les lois ou qui impliquent l'obligation d'édicter des lois.

### TITRE XIV

#### Budget de l'Etat

#### Article 113

L'année budgétaire commence le premier janvier et prend fin le trente et un décembre.

Le budget est établi pour chaque année budgétaire.

Le projet du budget est préparé par le Conseil des Ministres.

#### Article 114

Le Conseil des Ministres soumet avant le premier novembre le projet de budget à l'examen du Seimas.

Lors de l'examen du projet de budget, le Seimas peut augmenter les dépenses, en y portant, par une loi, de nouvelles recettes, mais il ne peut diminuer les dépenses autorisées par les lois et prévues dans les traités.

Si un plan de plusieurs années est établi par décision du Conseil des Ministres pour pourvoir à un besoin économique quelconque et si pour le commencement de l'exécution de ce plan des crédits sont portés au budget, le Seimas ne peut pas diminuer les dépenses inscrites par le Conseil des Ministres dans le projet de budget pour l'exécution de ce plan.

#### Article 115

Le projet de budget adopté par le Seimas est soumis au Président de la République avant la fin de la session d'automne.

Le Président de la République approuve le projet de budget adopté par le Seimas.

#### Article 116

Si, avant la fin de la session d'automne, le Seimas n'adopte pas le projet de budget et si le Président de la République ne convoque pas le Seimas en session extraordinaire pour l'examen du projet de budget, le Conseil des Ministres soumet le projet de budget à l'approbation du Président de la République.

#### Article 117

En l'absence du Seimas, le Conseil des Ministres soumet le projet de budget à l'approbation du Président de la République.

#### Article 118

Le projet de budget approuvé est promulgué par le Président de la République comme budget.

Si la promulgation du budget n'a pas lieu avant le commencement de l'année budgétaire, les dépenses peuvent être engagées jusqu'à cette promulgation suivant l'ordre prévu par la loi budgétaire.

#### Article 119

Le budget peut être modifié.

Il est procédé à la modification du budget dans l'ordre fixé pour l'élaboration, l'adoption et l'approbation du projet de budget. Toutefois, en l'absence du Seimas ou dans les intervalles de ses sessions, le Conseil des Ministres peut soumettre le projet de modification du budget à l'approbation du Président de la République.

### TITRE XV

#### Questions et interpellations

#### Article 120

Chaque membre du Seimas peut adresser des questions au Premier Ministre ou à un des Ministres.

#### Article 121

Sur la proposition d'un quart au moins de ses Membres le Seimas peut adresser des interpellations au Premier Ministre ou à un des Ministres.

#### Article 122

Après avoir entendu la réponse du Premier Ministre ou du Ministre à l'interpellation et sur la proposition d'un quart au moins de ses Membres, le Seimas peut, à la majorité de trois cinquièmes au moins de ses Membres, prendre la décision qu'il considère la réponse comme non satisfaisante.

Si une telle décision du Seimas a lieu au sujet de la réponse du Premier Ministre, celui-ci est révoqué de ses fonctions ou le Seimas est dissous.

Si une telle décision du Seimas a lieu au sujet de la réponse d'un Ministre, celui-ci est révoqué de ses fonctions. Toutefois si, avant la décision du Seimas au sujet de la réponse d'un Ministre à une interpellation, le Premier Ministre déclare qu'il se solidarise avec la réponse du Ministre, l'interpellation adressée au Ministre est considérée comme une interpellation adressée au Premier Ministre.

Si, au cours de la première session du Seimas nouvellement élu, un quart au moins des Membres du Seimas proposent d'examiner la même interpellation pour laquelle le Seimas a été dissous et l'adresse au même Premier Ministre auquel l'interpellation était adressée par le Seimas dissous et si le Seimas, à la majorité de ses Membres, décide de considérer la réponse à l'interpellation comme non satisfaisante, le Président de la République révoque le Premier Ministre de ses fonctions.

### TITRE XVI

#### **Organisation administrative de l'Etat**

#### Article 123

Les départements de l'administration de l'Etat sont gérés par des ministères.

Pour assurer sur place le fonctionnement des ministères, le territoire de l'Etat est divisé en unités administratives territoriales.

L'organisation des ministères est fixée par la loi.

#### Article 124

Le Président de la République nomme et révoque de leurs fonctions les fonctionnaires et les autres officiers publics dont la nomination et la révocation lui sont attribuées par la loi.

L'organisation du service des fonctionnaires et des autres officiers publics est fixée par la loi.

#### Article 125

Les actes de naissance, de mariage et de décès sont dressés par les organes de l'Etat suivant les conditions et l'ordre fixés par la loi.

Les croyants peuvent faire dresser ces actes chez les ministres de leur culte suivant les conditions et l'ordre fixés par la loi, et ils ne sont pas contraints à les refaire ailleurs.

#### Article 126

Des autonomies locales pourvoient aux besoins locaux. Dans les domaines économiques et professionnels peuvent être accordées des autonomies fonctionnelles.

#### Article 127

A certaines régions de la Lituanie peut être accordé le droit d'administration autonome de certaines affaires locales.

Le droit à l'autonomie ainsi que les limites et les conditions de l'administration autonome des affaires locales sont fixés dans le statut d'autonomie régionale accordé par la loi.

#### Article 128

L'opportunité et la légalité des actes des organes administratifs sont assurées par des organes supérieurs suivant l'ordre prévu par la loi.

La loi détermine dans quels cas la légalité des actes des organes administratifs est aussi assurée par la voie judiciaire.

### TITRE XVII

#### **Tribunaux**

#### Article 129

La justice est rendue par les tribunaux.

Dans l'exercice de leurs fonctions les tribunaux sont indépendants.

Les tribunaux statuent au nom de la République de Lituanie.

Une décision judiciaire ne peut être modifiée ou annulée que suivant l'ordre prévu par la loi.

#### Article 130

Le Président de la République exerce le droit de grâce pour la totalité ou une partie de la peine prononcée par le tribunal, ainsi que celui de sa commutation en une peine inférieure.

Dans les cas prévus par la loi, le Président de la République peut faire la remise des droits retirés ou restreints par les tribunaux.

#### Article 131

Il n'y a qu'une seule Cour Suprême pour tout le territoire de l'Etat. C'est le Tribunal Suprême.

**Article 132**

Les tribunaux sont institués par la loi.

L'organisation des tribunaux et la procédure sont réglés par la loi.

**TITRE XVIII**

**Défense de l'Etat**

**Article 133**

Tous les citoyens participent à la défense de l'Etat.

Le noyau de la défense est constitué par l'armée.

**Article 134**

Les citoyens sont dûment préparés à la défense de l'Etat.

L'économie nationale est adaptée aux exigences de la défense de l'Etat.

**Article 135**

Le Président de la République est le Chef Suprême des forces armées.

La formation des forces armées, l'organisation et la compétence de leur commandement sont réglées par la loi.

**Article 136**

Le Président de la République nomme et relève de ses fonctions le commandant en chef de l'armée.

La mise en accusation du Commandant en chef de l'armée pour délit commis dans l'exercice de ses fonctions peut avoir lieu avec le consentement du Président de la République.

**Article 137**

Pour décider des affaires intéressant la défense de l'Etat, un Conseil de la Défense de l'Etat est institué auprès du Président de la République.

La composition et la compétence du Conseil de la Défense de l'Etat sont réglées par la loi.

**Article 138**

Les questions intéressant la défense de l'Etat sont, pendant la durée de la défense, réglées par les décrets du Président de la République, ayant force de loi. Toutefois, pendant ce temps, les lois qui règlent la défense de l'Etat restent aussi en vigueur, si elles ne sont pas modifiées par les décrets du Président de la République.

Les décrets du Président de la République doivent être contresignés par le Premier Ministre.



#### Article 139

En cas de danger pour l'ordre public ou la sécurité de l'Etat, dans l'Etat ou dans une de ses parties, peut être proclamé l'état d'exception — soit l'état de protection renforcée de l'Etat, soit l'état de défense de l'Etat.

L'état d'exception est proclamé et abrogé par le Président de la République, sur la proposition du Conseil des Ministres.

#### Article 140

La loi sur l'état d'exception donne le droit de restreindre ou de suspendre les droits des citoyens énoncés dans le titre des droits et devoirs des citoyens, à l'exception du droit indiqué dans l'article 20, ainsi que le droit de prendre toutes mesures spéciales pour défendre l'Etat et imposer aux habitants des obligations spéciales.

Pendant la durée de l'état d'exception, des tribunaux spéciaux peuvent être institués par la loi.

#### Article 141

Le Président de la République, sur la proposition du Conseil des Ministres, décide de la mobilisation, de la guerre et de la paix.

Quand le Seimas est en session, la décision concernant la paix nécessite son consentement.

#### Article 142

Les militaires en service actif accusés d'un délit et leurs complices civils sont jugés par les tribunaux militaires.

#### Article 143

L'Etat protège et assiste les militaires qui, au service militaire, ont perdu leur santé, ainsi que les familles des militaires qui, au service militaire, ont perdu leur santé ou leur vie.

Dans les cas prévus par la loi, l'Etat assure l'existence aux citoyens qui, participant à la défense de l'Etat, ont perdu leur santé, ainsi qu'aux familles des citoyens qui, participant à la défense de l'Etat, ont perdu leur vie.

### TITRE XIX

#### Contrôle d'Etat

#### Article 144

Le contrôle d'Etat est dirigé par le Contrôleur d'Etat.

Le Contrôleur d'Etat est nommé et révoqué par le Président de la République.

#### Article 145

En prenant possession de ses fonctions, le Contrôleur d'Etat prête serment ou promet solennellement.

Le serment ou la promesse solennelle sont prêtés par devant le Président de la République.

Le texte du serment et de la promesse solennelle est déterminé par la loi sur le contrôle d'Etat.

#### Article 146

Le Contrôleur d'Etat surveille la légalité de la gestion des biens de l'Etat.

Dans les cas prévus par la loi, le Contrôleur d'Etat exprime son avis sur l'opportunité des contrats. Le Conseil des Ministres statue sur les divergences entre l'avis du Contrôleur d'Etat et celui du Ministre intéressé au sujet de l'opportunité des contrats.

#### Article 147

Le Contrôleur d'Etat surveille la légalité de l'exercice du budget de l'Etat.

Les recours contre les retenues sont jugés conformément à l'ordre prévu par la loi.

#### Article 148

Le Contrôleur d'Etat établit chaque année un rapport sur l'exécution du budget et le soumet à l'approbation du Seimas ou, en son absence, à celle du Président de la République.

#### Article 149

Le Contrôleur d'Etat peut être investi, par la loi, du droit de contrôler, au point de vue de la légalité, la gestion des biens et l'utilisation des crédits des autonomies locales ou fonctionnelles ainsi que celle des établissements privés et entreprises dans lesquels le Trésor de l'Etat a une participation ou qui jouissent de l'appui du Trésor de l'Etat.

#### Article 150

La mise en accusation du Contrôleur d'Etat pour délit commis dans l'exercice de ses fonctions peut avoir lieu et l'affaire être jugée conformément aux règles établies pour la mise en accusation et le jugement des Ministres pour délit commis dans l'exercice de leurs fonctions.

#### Article 151

L'organisation du Contrôleur d'Etat est réglée par la loi.

## **TITRE XX**

### **Révision de la Constitution**

#### **Article 152**

Les projets de révision de la Constitution peuvent émaner du Conseil des Ministres ou de la moitié au moins des Membres du Seimas.

Le projet de révision de la Constitution est soumis à l'examen du Seimas.

#### **Article 153**

Le projet de révision de la Constitution est adopté par le Seimas à la majorité de trois cinquièmes au moins de ses Membres.

Le projet de révision de la Constitution adopté par le Seimas est soumis au Président de la République.

#### **Article 154**

Le Président de la République approuve le projet de révision de la Constitution adopté par le Seimas et le promulgue comme Constitution, ou bien dissout le Seimas.

Si au Seimas nouvellement élu, la moitié au moins des Membres du Seimas propose, dans sa première session, d'examiner le même projet de révision de la Constitution non modifié, et si le Seimas, sans y avoir apporté de changements, l'adopte à la majorité de trois cinquièmes au moins de ses Membres, le Président de la République le promulgue comme Constitution.

## **TITRE XXI**

### **Dispositions finales**

#### **Article 155**

Après l'entrée en vigueur de la présente Constitution, la Constitution de l'Etat Lituanien (J. O. n° 275, ordre 1778) est abrogée.

#### **Article 156**

Les lois en vigueur jusqu'au jour de l'entrée en vigueur de la présente Constitution, qui ne sont pas contraires à cette Constitution et qui n'auront pas été modifiées ou abrogées conformément à l'ordre prévu dans cette Constitution, restent en vigueur.

---

## BIBLIOGRAPHIE

---

- ALVAREZ (Alejandro). — *La Réforme du Pacte de la S.D.N. sur des bases continentales et régionales*. (Rapport présenté à la 5<sup>e</sup> session de l'Union Juridique Internationale, en juin 1926). II<sup>e</sup> partie en 1931, Paris.
- *Le droit international de l'avenir*, Washington 1916.
- *Rapport concernant l'étude critique du Pacte de la S.D.N.*, Paris 1922.
- *L'Organisation internationale d'après le Traité de Versailles*. — *Droit public européen, droit public américain*. (La communication à l'Académie des Sciences morales et politiques, le 4 octobre 1919). Paris, 1920.
- AULNEAU. — *Histoire de l'Europe centrale*, Paris.
- BAAK (Jean-Carel). — *Der Inhalt des moderner Völkerrechst*, Berlin, 1926.
- CHAMBON (Henry de). — *La Lituanie pendant la Conférence de la Paix*, Paris, 1931.
- *La Lituanie moderne*, Paris, 1933.
- *La République d'Estonie*, Paris, 1936.
- *Origine et histoire de la Lettonie*, Paris, 1933.
- CODRESCO. — *La Petite Entente*, Paris, 1930.
- COLLIANDER. — *Die Beziehungen zwischen Litauen und Deutschland*, Abo, 1935.
- COSMA. — *La Petite Entente*, Paris, 1926.
- DAHLANDER et BOREL. — *Ententes régionales et Union européenne*, 1935. (Compte rendu Fédération Int. Coop. Européenne).
- DELPECH et LAFERRIÈRE. — *Les Constitutions Modernes*, 5<sup>e</sup> édition, Paris.
- DEVAUX. — *Traité élémentaire de droit international public*, Paris, 1935.

- EHRET. — *La Lituanie : passé, présent, avenir*. Genève, 1919.
- FORSTER. — *Pologne*, Paris, 1850.
- HENRI (René). — *La question de Finlande*. Paris, 1910.
- HOLJER. — *Le Pacte de la S.D.N.* Paris, 1926.
- HOLSTEIN. — *La Constitution de la Lettonie*, Paris, 1930.
- KRUNS. — *Histoire de l'Estonie*, Tartu, 1935.
- LAPPO. — *La Russie occidentale et son union avec la Pologne dans leur passé historique*. Prague, 1934 (en russe).
- LAVOIX. — *La Lituanie*. Paris, 1938.
- LE BRUN-KERIS (Georges). — *Le projet de la réforme de la Société des Nations et le développement du Pacte*, Paris, 1939.
- LE FUR. — *Droit International public*. Paris, 1937, 3<sup>e</sup> édition.
- LELEWEL. — *Histoire de la Lituanie et de la Ruthénie*. Paris, 1861.
- LÉONARD. — *Vers une organisation politique et juridique de l'Europe*. Paris, 1935.
- LUBAVSKI. — *Les traits historiques de l'Etat lituano-russe jusqu'à l'union de Lublin* (en russe), 1910. Moscou.
- LUBITZ-MILOSZ. — *L'alliance des Etats baltiques*, Paris, 1919.
- MARTENS-TRIEPEL. — *Nouveau recueil général des Traités*, 3<sup>e</sup> série, T. 30.
- MEUVRET (Jean). — *Histoire de Pays baltiques*. Paris, 1934.
- MIRKOVITCH. — *Des rapports entre l'art. 10 et l'art. 21 du Pacte de la S.D.N.* Paris, 1932.
- MONTFORT (Henri de). — *Les nouveaux Etats de la Baltique*. Paris, 1933.
- MOORA. — *Die Vorzeit Eslands*. Tartu, 1932.
- PAKSTAS. — *La géographie politique des Républiques baltes* (en lituanien). Kaunas, 1929.
- PUSTA. — *Vers l'Union baltique*. Paris, 1927.
- PAPESCO. — *Le Pacte d'Athènes* (G. II. 1934) *et le problème du rapprochement balkanique*. Paris, 1936.
- PARQUET. — *Der Drang nach Osten. L'aventure allemande en Lettonie*. Paris, 1926.

- PETROVITCH. — *L'Union et la Conférence balkanique*. Paris, 1934.
- NATKEVICIUS. — *Aspect politique et juridique du différend polono-lituanien*. Paris, 1930.
- PILOTTI. — *Les Unions d'Etats*. Rec. des Cours de la Haye, 1928, t. 24.
- RALLI (Georges). — *Entente Européenne*, Paris, 1932.
- RAPISARDI-MIRABELLI. — *La théorie générale des Unions internationales*. Rec. des Cours de la Haye, 1925, t. 7.
- RAY (Jean). — *Commentaire du Pacte de la S.D.N.* Paris, 1930, avec les 4 suppléments.
- REDSLOB (Robert). — *Les principes de droit des gens modernes*. Paris, 1937.  
— *La théorie de la Société des Nations*, 1927.  
— *Histoire des grands principes du droit des gens*. Paris, 1923.
- ROMER. — *La Lituanie* (en polonais). 1908.
- RUTENBERG. — *Die Baltischen Staaten und das Völkerrecht*. Riga, 1928.
- SALKAUSKIS (Stasys). — *Sur les confins de deux mondes*. Genève, 1919.
- SAPOKA. — *Histoire de la Lituanie* (en lituanien). Kaunas, 1936.  
— *La Lituanie et la Pologne* (en lituanien). Kaunas, 1938.
- SARITCH. — *La Petite Entente facteur de paix en Europe*. Paris, 1933.
- SCELLE Georges. — *Une crise de la S.D.N.*, Paris, 1927.  
— *Une crise de la S.D.N., la réforme du Conseil et l'entrée de l'Allemagne à Genève*. Mars-Septembre 1926.
- SCHUCKING (W.) et WEHBERG (H.). — *Die Satzung des Völkerbundes*. Berlin, 1924.
- SEIGNOBOS. — *Les aspirations autonomistes en Europe*. Paris, 1913.
- SLIUPAS (Jonas). — *La Fédération letto-lituanienne*. Kaunas, 1930 (en lituanien).  
— *La République lituano-lettonne et l'Union des nations du Nord* (en lituanien). Stockholm, 1918.

- SOBOLEVICIUS. — *Les Etats Baltes et la Russie soviétique*. Paris, 1930.
- STEFANOVICI. — *Le régionalisme en droit international public*. Paris, 1935.
- STRUPP (Karl). — *Eléments de droit international universel européen et américain*. Paris, II<sup>e</sup> édit., 1930.
- VILEISIS. — *La sécurité internationale de la Lituanie*. Paris, 1936.
- VITOLS (Hugo). — *La mer Baltique et les Etats baltes*. Paris, 1935.
- VOLDEMARAS. — *La Lithuanie et ses problèmes*. Paris, 1933.
- WALTERS. — *Baltengedanken und Baltenpolitik*. Paris, 1925.  
— *Letland Seine Entwicklung zum Etaat und die baltische Fragen*. Riga, 1930.  
— *Le Peuple letton*. Riga, 1926.
- WILLECOURT. — *L'Estonie*. Paris, 1932.
- YEFES. — *Commentaire théorique et pratique du Pacte de la S.D.N. et l'Union pan-américaine*. Paris, 1936.

## LES PÉRIODIQUES

- Actes de la S.D.N.*
- Annuaire de l'Institut de Droit international*, tome XXIX.
- Dictionnaire diplomatique*, 1934.
- Europe Nouvelle*, 1924, 1934.
- Esprit International*.
- Journal Officiel de la S.D.N.*
- Revue de Droit International*, 1936.
- Revue Générale de Droit International Public*, 1934.
- Revue politique et parlementaire*, 1929, 1935.
- Recueils de Traités, S.D.N.*
- Séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques*, 1931.
- Séances et travaux de l'Académie Diplomatique Internationale*, avril-juin 1933.
- Séances et travaux de l'Union juridique internationale*, session I, 1920.

PÉRIODIQUES EN LITUANIEN

*Documents diplomatiques dans les archives des Légations de la Lituanie, de l'Estonie et de la Lettonie.*

*Lietuviu Balsas*, 1921, Nr. 13, 15.

*Naujoji romuva de* 1933, 1934, 1936.

*Teise*, tomes 20, 21, 22, 23, 25, 28, 33.

*Vairas* 1924, Nr. 2, 1933, tome VIII.

*Vairas* 1924, Nr. 2, 1934, tome XI.

---



## TABLE DES MATIÈRES

---

	PAGES
AVANT-PROPOS .....	7

### CHAPITRE PREMIER

#### Notions élémentaires sur l'Entente Baltique

§ 1. <i>Aperçu géographique des Etats Baltes</i> .....	11
a) Géographie physique .....	11
b) Géographie politique .....	16
§ 2. <i>Traits historiques des Etats Baltes</i> .....	25
a) La Lituanie .....	25
b) La Lettonie .....	45
c) L'Estonie .....	56
§ 3. <i>Les Etats Baltes indépendants</i> .....	66
a) Régimes politiques .....	66
b) L'ordre social .....	72
c) Situation politique internationale .....	74
CONCLUSION .....	77

### CHAPITRE DEUXIÈME

#### Vers l'Union Baltique

Période 1918-1923

§ 1. <i>Origine et précision de l'idée d'Union baltique</i> .....	79
a) L'idée d'union préconisée avant l'indépendance des Etats Baltes .....	79
b) Projet estonien d'une Ligue baltique en novembre 1918 .....	85

	PAGES
§ 2. <i>Les tentatives de réalisation de l'Union</i> .....	88
a) Le Front commun contre la Russie soviétique ....	88
b) La conférence de Helsingfors .....	91
c) Les traités de paix avec la Russie .....	94
d) La Conférence de Riga-Bulduri .....	101
e) L'accord de Varsovie .....	107
§ 3. <i>Abandon de l'idée d'union large et arrêt de l'évolution vers l'union : période 1923-1934</i> .....	109
1. Les causes .....	109
a) La Finlande et la Lituanie abandonnent .....	109
b) L'entrée des Etats Baltes dans la Société des Nations .....	115
2. L'œuvre fragmentaire de cette époque .....	115
a) Alliance défensive esto-lettonne de 1923 .....	115
b) Tentatives de la Lituanie .....	118
c) Conclusion du traité de Helsingfors de conciliation et d'arbitrage de 1925 .....	120
d) Protocole baltique de Genève de 1925 .....	127
e) Pactes de non-agression russo-baltes .....	129

## CHAPITRE TROISIÈME

### L'Entente Baltique actuelle

#### Période 1934-1939

§. 1. <i>Evolution de la notion de l'Entente baltique</i> .....	137
a) Signification de la notion d'Union baltique .....	137
b) Elimination de la Pologne .....	137
c) L'entente des trois Républiques : l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie .....	140
§ 2. <i>Formation de l'Entente actuelle</i> .....	141
a) Action concertée au sein de la S.D.N. et dans la vie internationale .....	141
b) Traité complémentaire pour l'organisation de l'alliance esto-lettonne du 17 février 1934 .....	142
c) Mémoire lituanien du 25 avril 1934 .....	144
d) Les conférences de Kaunas 6 juillet 1934 et de Riga 29 août 1934 .....	146
e) Conclusion du traité d'entente et de collaboration entre l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie, 12 septembre 1934 .....	146

	PAGES
§ 3. <i>Etude du Traité du 12 septembre 1934</i> .....	147
A. Le but de l'Entente .....	147
B. Organisation de l'Entente .....	149
1. Organe principal : Conférence des Ministres des Affaires étrangères des trois pays .....	149
a) Temps et lieu des sessions .....	149
b) Compétence .....	150
c) Les principes d'égalité et d'unanimité .....	150
2. Organes auxiliaires et consultatifs de l'Entente ..	151
a) Organe permanent : bureau des Juristes ; son règlement .....	151
b) Organes temporaires .....	152
1. Commission d'experts .....	152
2. Comité d'études paritaires .....	153
3. Conférence des statisticiens .....	153
c) Coopération intellectuelle des Etats baltes ..	153
§ 4. <i>L'activité de l'Entente baltique</i> .....	155
1. Première Conférence Baltique à Tallin, les 30 no- vembre et 1 <sup>er</sup> décembre 1934 .....	155
2. Deuxième Conférence Baltique à Kaunas, les 6 et 8 mai 1935 .....	160
3. Troisième Conférence Baltique à Riga, les 9 et 11 décembre 1935 .....	166
4. Quatrième Conférence Baltique à Tallin, les 7 et 9 mai 1936 .....	172
5. Cinquième Conférence Baltique à Riga, les 9 et 11 décembre 1936 .....	177
6. Sixième Conférence Baltique à Kaunas, les 1 <sup>er</sup> et 3 juillet 1937 .....	179
7. Septième Conférence Baltique à Tallin, les 9 et 11 décembre 1937 .....	182
8. Huitième Conférence Baltique à Riga en 1938 ....	185
9. Neuvième Conférence Baltique à Kaunas, les 2 et 4 février 1939 .....	186
CONCLUSION .....	188

## CHAPITRE QUATRIÈME

### **Les ententes régionales et le droit international public**

§ 1. <i>Notion de l'Entente régionale</i> .....	189
§ 2. <i>Notion de « région »</i> .....	191

	PAGES
§ 3. <i>Raisons pour la formation d'Ententes régionales</i> .....	192
a) Facteur psychologique .....	192
b) Conditions géographiques .....	192
c) Raisons économiques .....	192
d) Raisons politiques .....	192
1. Assistance militaire immédiate .....	192
2. Lenteur de la procédure de S.D.N. ....	194
§ 4. <i>Les ententes régionales et le Pacte de la S.D.N.</i> .....	195
a) Universalité de la S.D.N. ....	195
b) Nullité des conventions contraires au Pacte (article 20) .....	196
c) Le régionalisme et la S.D.N. dans le passé .....	197
1. Le problème .....	197
2. Les origines de l'art. 21 .....	197
3. Les projets d'amendement à l'art. 21 ....	200
d) Les tendances existant en dehors de la S.D.N. à réformer l'art. 21 : l'Institut International et l'art. 21 .....	207
e) L'application du principe d'ententes régionales dans la pratique .....	211
1. Les accords de Locarno .....	211
2. La Petite Entente .....	213
3. L'Entente Balkanique .....	214
4. Les accords de Rome .....	215
5. Les Etats scandinaves .....	216
f) Conclusion : compatibilité des Ententes régionales de caractère défensif avec le Pacte .....	217
§ 5. <i>Différence entre l'Entente régionale et l'alliance</i> .....	219
a) Rapprochement des deux catégories .....	219
b) Différences. Caractéristiques particulières des Ententes régionales .....	219
1. Possibilité d'une assistance en cas de guerre sans nécessité d'attaquer .....	220
2. Collaboration économique .....	221
3. Organisation de l'Entente ; réunions périodiques .....	221
§ 6. <i>L'Entente baltique, sa nature juridique</i> .....	222
a) Est-elle une personne du droit international ? ....	222
b) Quelle sorte de liaison incarne-t-elle ? .....	224
1. Est-ce une Confédération d'Etat .....	224
2. Est-elle une alliance du style de la Petite Entente, de Locarno, de l'Entente Balkanique, etc. ....	224
3. Sa véritable nature politico-juridique .....	226
§ 7. <i>La neutralité des Etats baltes</i> .....	229
CONCLUSION .....	241

PAGES

ANNEXES

1. Traité d'entente et de collaboration, Genève 1934 .....	245
2. Loi portant règlement de la neutralité de l'Estonie .....	249
3. Constitution des Etats Baltes : l'Estonie .....	255
4. Constitution des Etats Baltes : la Lituanie .....	291

BIBLIOGRAPHIE .....	317
---------------------	-----

---